الضمانات الــتأديبية للموظف العام

(دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني)

The Disciplinary Guarantees of the Public Employee

(A Comparative study between Kuwait and Jordanian Laws)

إعداد الطالب

مشعل محمد العجمي

إشراف

الدكتور سليم سلامة حتاملة

قدمت هذه الدراسة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

الفصل الصيفي/2011

تفويض

أنا الطالب مشعل محمد العجمي أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقيـاً والكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: مشعل محمد العجمي

التوقيع ....

التاريخ: ٢٠١١/٩/١٣

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: "الضمانات التأديبية للموظف العام" وأجيزت بتاريخ: / / 2011

أعضاء لجنة المناقشة:

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
1- الدكتور سليم حتاملة	رئيساً ومشرفاً	
2- الدكتور زهير قدورة	عضواً	
3- الدكتور عمر البوريني	مناقشاً خارجياً	

الإهداء

أهدي جهدي هذا المتواضع إلى أمي رمز العطاء

وإلى والدي الذي علمني الصبر وتحمل مشقة الحياة

وإلى كل من ساعدني على إتمام هذا العمل المتواضع

الباحث

مشعل محمد العجمي

الشكر و التقدير

بعد أن أعانني الله على الانتهاء من رسالتي هذه اشكر كل من كان له الفضل بعد الله في مساعدتي في إكمال هذا البحث، فأتقدم بالشكر والعرفان للدكتور (سليم حتاملة) لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة منذ أن كانت فكرة، فعاش معي لحظات العناء وأعطاني من وقته الثمين الكثير من الرعاية والمساندة والتوجيه الحسن ومن وافر علمه وجهده المتميز وملاحظاته وتوجيهاته القيمة ما كان له الأثر الكبير في إخراجها بهذا الشكل المتواضع فله مني كل الشكر والتقدير .

الباحث

مشعل محمد العجمي

فهرس المحتويات

ملخص الدراسة

لقد عالجت في بحثي هذا ضمانات تأديب الموظف العام حيث قمت بدراسة هذه الضمانات في ضوء كل من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 ونظام الخدمـــة المدنيـــة الأردني رقم 30 لعام 2007، وقد استهللت هذه الدراسة بالفصل الأول والـــذي تنـــاول خلفيـــة موضوع الضمانات التأديبية للموظف العام .

أما الفصل الثاني فقد جاء تحت عنوان الموظف العام وعلاقته في الإدارة، تأسيس علـــي هذا الموضوع فقد ثار خلاف في الفقه والقضاء حول تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة حيث ذهب رأي أن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص بينمـــا ذهب رأي ثاني إن العلاقة بين الموظف والإدارة تعاقدية يحكمها القانون العام. وهناك رأي أخير ذهب أن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تنظيمية، بناء علي تلـــك الآراء فقـــد تعرضـــت للدراسة إلي هذا الفصل من خلال بيان تعريف الموظف العام كمدخل للوقوف علي حقيقة ما هي طبيعة علاقة الموظف العام في الإدارة مفصل ما دار حوله من أفكار حول النظريـــة العقديـــة والنظرية التنظيمية للإجابة عن التساؤل الذي أثرنا لبيان طبيعة علاقة الموظف العام في الإدارة واستكمال لذلك تعرضت في هذا الفصل لدراسة واجبات الموظف العام حيث وجدناها ضـــرورة للوقوف علي ما يعتبر مخالف لتلك الواجبات باعتبار تلك المخالفات هـــي مبـــررات إخـــضاع الموظف العام للإجراءات التأديبية المؤدية إلي إيقاع العقوبة التأديبية عليه.أما الفصل الثالث فقد جاء تحت عنوان عناصر التأديب، لقد نص المشرع الكويتي والأردني علـــي مجموعـــه مـــن الواجبات التي تقع علي عاتق الموظف كما نص علي مجموعه من الإجراءات التي تضمن قيام الموظف في واجباته علي أكمل وجه وهو أمر لابد منه إلا أن وجود هذه الواجبات دون اقترانه بجزاءات يعني تحولها من واجبات قانونية إلي مجرد واجبات أدبية وأخلاقية لا يتعـــدي جـــزاء مخالفتها تأنيب الضمير بسبب التقصير عن القيام بالواجب وحيث أن وجود الجزاء ضـــروري لقيام الموظف العام بعمله فأنه من الضروري وجود مجموعه من الوسائل التي تلتزم بتطبيقهـــا السلطة العامة لجهة أتباع الإجراءات التأديبية كل ذلك لتحقيق السير المنتظم للمرفق العام وبنـــاء

عليه فقد تعرضت بالدراسة لهذا الفصل من عده محاور أولها بيان المخالفة التأديبية من حيث تعريفها وبيان أركانها وأنواعها كل ذلك جاء كما قرره التشريعيين الكويتي والأردني وفي محور ثاني تعرضت إلي بيان السلطات المختصة بإتباع العقوبة التأديبية وهي أنظمة جاءت مختلفة إلي حد ما بين التشريعيين محل الدراسة وفي محور ثالث بينت ما هي العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكم إيقاعها.

أما الفصل الرابع فقد جاء تحت عنوان الضمانات التأديبية، من المبادئ المستقر عليها هو أن السلطة التأديبية تملك سلطة اختيار الجزاء التأديبي المزمع إيقاعه علي الموظف العام من بين الجزاءات التأديبية المنصوص عليها الآن، المشرع والقضاء قد أحاطا الموظف العام بعدد من الضمانات أثناء مسائلته تأديبيا بهدف أظهار الحقيقة وتحقيق العدالة في حال عدم توافرها يكون القرار التأديبي الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي قابل للطعن فيه ونظرا لاختلاف السلطات التأديبية المختصة بالتأديب في الأردن والكويت تبين لنا أن هناك بعض الاختلاف في أقرار الضمانات التأديبية والتي جاءت علي التقسيم التالي بما يتناسب والإجراءات المتخذة من قبل سلطات التأديب المؤدية إلي إيقاع العقوبة وبناءً عليه بحثنا تلك الضمانات حسب التقسيم الأتي: ضمانات التأديب السابقة الإيقاع العقوبة التأديبية وكان أهمها الضمانات في مرحلة التحقيق، ضمانه مواجهه الموظف بما هو منسوب إلية، وحق الدفاع عن نفسه، وحيادية السلطة التأديبية، وهناك ضمانات متزامنة وإيقاع العقوبة التأديبية تمثلت بالاتي: النص علي العقوبة في التشريع، وعدم ازدواج العقوبة التأديبية، تسبيب القرار التأديبي، التناسب بين العقوبة والذنب الإداري، أما الضمانات ألاحقة الإيقاع العقوبة فإن أهمه التظلم الإداري والطعن القضائي. وصولا إلي الفصل الخامس الذي قدمت فيه خاتمتي واستنتاجاتي والتوصيات التي أتمني علي المشرع الأخذ بها وعسي الله أن يكون وفقني في تقديم هذا البحث المتواضع.

Abstract

I addressed in my research that guarantees discipline the public employee, where I studied these guarantees in the light of all of the Law on Civil Service Kuwait No. 15 of 1979 and the civil service system Jordanian No. 30 of 2007, has preface this study the first chapter, which dealt with the background issue of guarantees for the disciplining of an employee of the year.

The second chapter came under the title of the year and its relationship to the employee in the administration, the establishment on this subject has been at odds in the jurisprudence and the judiciary on the nature of the relationship between employee and management, where the view was expressed that the relationship between employee and management contractual relationship governed by private law While he went second opinion that the relationship between employee and management contract governed by public law.

There is the opinion of a last resort went to the relationship between employee and management organizational relationship, based on those views have been studied to this chapter through the statement of the definition of public employee input to determine the truth of what is the nature of relationship with the public employee in the Department a detailed capricious around ideas about the theory of ideological and organizational theory to answer the question that we raised to indicate the nature of the relationship with the public employee in the administration and update of that came in this chapter to study the duties of the public employee, where we found the need to find out what is contrary to such duties as those offenses are grounds to subject the public employee to disciplinary action leading to the rhythm of a disciplinary penalty on it.

The third chapter is titled elements of discipline, I have the text of the legislature of Kuwait and Jordan on a set of obligations incumbent on the employee as the text of a set of measures that would ensure that the employee in his or her duties to the fullest, which is to be met, but the presence of these duties without associate sanctions means the transformation of the legal obligations to only the duties of a literary and moral does not exceed a penalty violates remorse for failure to do duty, as a penalty is necessary for a public employee work it is necessary to have a variety of means that are committed to apply the public authority in terms of followers of the disciplinary procedures of each in order to achieve orderly functioning of the facility year and therefore has been the study of this chapter from several directions the first statement of the violation of the disciplinary terms of its definition and the statement of its elements and types of all of this came as decided by the legislatures of Kuwait and Jordan in the center of the second was a statement by the competent

authorities to follow the disciplinary punishment which systems were somewhat different between legislatures and in place of the study showed about a third axis is the disciplinary punishment and the principles that govern the rhythm.

The fourth chapter came under the title guarantees disciplinary principles stable it is that the disciplinary authority has the power to choose disciplinary action to be harming the public employee of the disciplinary sanctions set forth now the legislature and the judiciary may be accorded a public official with a number of guarantees during tough questions disciplinary order to show the truth and to achieve justice in the absence of availability of the disciplinary decision of the signing of disciplinary action is subject to appeal and given the differences authorities the appropriate disciplinary discipline in Jordan and Kuwait, we found that there are some differences in the Adoption of guarantees disciplinary, which came on the following division in proportion to the actions taken by the authorities of discipline leading to of punishment and therefore guarantees that our search by Division the following: Guarantees of the previous rhythm of discipline and disciplinary punishment was the most important safeguards in the investigation stage, the guarantee against the employee of what is attributed to him, the right to defend himself, and impartial disciplinary authority, and there are guarantees of sync and rhythm of disciplinary punishment was as follows:

Sentence in the text of legislation, and no duplication of disciplinary punishment, the disciplinary cause, proportionality between the punishment and guilt management, and rhythm forthcoming guarantees the punishment puts his administrative appeal and judicial appeal.

And finally to the fifth chapter, which provided conclusion and my conclusions and recommendations that I hope the legislature introduced and May God have helped me and in the provision of this humble research.

الفصل الأول

خطة البحث

المقدمة:

تحتل الوظيفة العامة جانباً مهماً من الدراسات الخاصة بالقانون الإداري، نظرا لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية خاصة في الدولة الحديثة، ولاسيما بعد أن تعددت المهمات الملقاة على عاتقها، عن طريق توليها مهمة إشباع جانب كبير من الحاجات العامة، كما إن العناية بهذا القطاع المهم والحيوي من العاملين في الدولة، يحتاج إلى بذل الكثير من الجهد والتنظيم للوصول به إلى أفضل ما يمكن باعتباره أداة الدولة في تنظيم أعمالها.

كما ألقى المشرع على عاتق الموظف العام زمرة من الواجبات الوظيفية التي يتعيّن عليه الالتزام بها على الدوام، وقيده أيضاً بالعديد من المحظورات هي الأخرى عليه بذل العناية القصوى لتجنب الوقوع بها، وخلافاً لذلك يكون عرضة للمساءلة التأديبية من قبل السلطات المختصة.

ولما كان الموظف العام عرضة لهذه المساءلة فقد أحاطه الشارع بسياج من الضمانات في مرحلتي التحقيق والمحاكمة على حدٍ سواء تماشياً و إرساءً لقواعد العدالة القانونية التي يتعيّن أن تكون دائماً ماثلة في أذهان الكافة.

وللتأديب في الوظيفة العامة دور مهم في إرساء مبدأ الانضباط، اللازم لتمكين الإدارة من القيام بدورها لتحقيق الصالح العام، فهو وسيلة لعقاب الموظف علي أفعال تشكل مخالفات تأديبية خارجة عن مقتضيات الواجب الوظيفي، وواقع الأمر أن الجزاء التأديبي يجب أن تتوافر له ضوابط، الانتقاص منها يؤدي لبطلانه، فهذه الضوابط تمثل ضمانات للخاضع للتأديب وهي واجبه الاحترام، وتتمتع الهيئات التأديبية بسلطات واسعة تمكنها من توقيع الجزاء، الذي يمتد

أثره لحرمان الموظف من مزايا وظيفية عديدة، فمن الضروري أن تكفل للموظف ضمانات في مواجهه تلك السلطات. ومن خلال نظام الخدمة المدنية الكويتي لعام 1979 وكذلك نظام الخدمة المدنية الأردني 30 لعام 2007 يتعرض الباحث في هذه الدراسة إلي الضمانات التأديبية التي يتمتع فيها الموظف العام المتهم بارتكاب المخالفة التأديبية في كل من الكويت والأردن.

1. مشكلة الدراسة:

لما كان تنفيذ الوظائف المختلفة للدولة يتطلب الاستعانة بأشخاص طبيعيين يقدمون العون بخبراتهم الفنية وأدائهم وجهودهم الشخصية من أجل تحقيق الصالح العام، حيث أن القائمين على هذه الوظائف قد تقع منهم تصرفات وأفعال تثير المسؤولية الإدارية والمدنية والجزائية تجاه كل من تنطبق عليه هذه المسؤولية، وعلينا أن نبحث في هذه المسؤولية بحثاً علمياً يجلي عناصر مسؤولية الموظف العام وشروطها ويبين آثارها وأحكامها وبالمقابل يعطي الموظف الضمانات الكافية للدفاع عن نفسه (فهو برئ حتى تثبت إدانته).

كما تظهر مشكلة الدراسة من ازدياد حجم الأعباء الوظيفية على الموظفين، والرغبة في توضيح ركن مهم وجانب غني عن بيان حيويته وهو الخشية من المسؤولية الناتج عن الأداء للأعمال اليومية وتنفيذ أوامر الرؤساء، وهذا يؤدي إلي أن يقع الموظف بالأخطاء وإساءة المسؤولية، ومن هنا يعطي الحماية الكاملة للدفاع عن نفسه من خلال الضمانات المقررة قانوناً.

2. أسئلة الدراسة:

تأتي هذه الدراسة للإجابة عن الأسئلة التالية:

1- من هو الموظف العام وهي علاقته بالإدارة في التشريعات الكويتية الأردنية ؟

2- ما هي واجبات الموظف العام في التشريعات الكويتية والأردنية ؟

3- ما هي المخالفة التأديبية و من هي السلطات المختصة بالتأديب في التشريعات الكويتية والأردنية ؟

4- ما هي الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريعات الكويتية والأردنية ؟

3. هدف الدراسة

الهدف من هذه الدراسة الكشف عن الضمانات التأديبية للموظف العام، والتعرف على السلطة المختصة بالتأديب و الضمانات التأديبية للموظف العام، وبيان المصالح المراد حمايتها من خلال معالجة مسؤولية الموظف العام، مع التأكيد عن الهدف الرئيسي لهذه الدراسة وهو الضمانات التأديبية المقررة لحماية الموظف العام من تطبيق العقوبة.

4. أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة من الكشف عن مسؤولية الموظف العام عن أداء مهتمة الوظيفيةً في نطاق القانون الإداري، في جملة من العناصر التأصيلية التي تتعرض لحقيقة هذه المسؤولية من جهة، و الأهمية الواقعية بالتطبيق الفعلي لأحكام القوانين والأنظمة من جهة أخرى.

كما تتبع أهمية هذه الدراسة من اعتبار الموظف العام إحدى صور المسؤولية، وتقابل ذلك الضمانات التأديبية الممنوحة لحماية الموظف العام من خلال القوانين والأنظمة المحددة تشريعياً وقضائياً.

5. محددات الدراسة:

الحدود المكانية: دولة الكويت والمملكة الأردنية الهاشمية.

الحدود الزمنية: العام 2010– 2011م.

6. حدود الدراسة:

تتعلق هذه الدراسة بالضمانات التأديبية للموظف العام في كل من الأردن والكويت ويتحدد مجالها التطبيقي في القواعد التي تضمنتها تشريعات البلدين.

ويقتصر هذا البحث علي دراسة الضمانات التأديبية بالنسبة للموظفين المدنيين دون العسكريين الخاضعين للنظام الوظيفي العام دون الموظفين الخاضعين لأنظمة وقوانين خاصة كالقضاة وموظف المؤسسات العامة وذلك لتخصيص البحث والتعمق به وتحقيق لأسبابه محاولين الإجابة علي تساؤلاته.

7. الاصطلاحات الإجرائية:

الضمانات التأديبية : هي الحقوق الممنوحة للموظف العام من خلال القوانين في أثناء مراحل إيقاع العقوبة [1].

المسؤولية: التزام شخص بما تعهد القيام به أو الامتناع عنه حتى إذا أخل بتعهد تعرض للمساءلة عن مكوثه، فيتحمل نتائج هذا المكوث[2].

الأوامر الرئاسية: هي الأوامر التي تصدر من السلطة أو جهة مختصة للموظفين العاميين من اجل تنفيذها[3].

المسؤولية الجزائية: مسؤولية الموظف عن الأفعال المجرمة التي يقترفها، على اعتباره قادراً على تحمل نتائجها بالنظر لإدراكه لهذه الأفعال وقيامه لها بملء إرادته[4].

---

[1] شطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة، الكتاب الثالث، مكتبة الجامعة الأردنية، 1997، ص 138

[2] جعفر، محمد يوسف، المسؤولية الجنائية في الفقه المصري، 1973، دار الجلاء للنشر، القاهرة، ص 34.

[3] فهمي، مجدي ياسين، القانون المدني في الفقه المقارن، 2001، دار النهضة المصرية، القاهرة، ص 367.

[4] فهمي، مجدي ياسين، المرجع السابق، ص 372.

المسؤولية المدنية: هي المسؤولية الناشئة عن الأضرار بالغير والهدف منها جبر الضرر الواقع على الآخرين[1].

المسؤولية الإدارية: تقويم انحراف الموظف العام وذلك لضمان حسن سير المرافق العامة وحفظ النظام فيها[2].

8. ثانياً: الدراسات السابقة:

قام الباحث باستقصاء معظم الدراسات السابقة المتعلقة بهذه الدراسة ولعل أهم ما وجده في هذا الشأن الدراسات الآتية:

1- دراسة يوسف الدرادكة (1998)، بعنوان مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية وحدود الضمانات التأديبية: دراسة مقارنة"،

تناولت هذه الدراسة موضوع مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، نظراً للأهمية التي يحتلها هذا الموضوع من الناحية العملية، ففي خضم الأعمال اليومية يصدر الرؤساء عشرات الأوامر يومياً ويتلقاها موظفوهم فكيف يتصرفون؟ وما هي مسؤولية كل من الرئيس والمرؤوس؟ لذلك جاءت هذه الرسالة متناولة هذا الموضوع في الأردن، والتشريع المقارن في كل من فرنسا ومصر لما لا يخفى على كل ذي لب من أهمية التشريع المقارن في فتح أبواب الفكر وتطوير العلم ومناقشة أفكار جديدة قد لا يكون المشرع الأردني قد تعرض لها.

وتضمنت هذه الرسالة المواقف التشريعية والاجتهادات القضائية الحديثة قدر الإمكان مما يجعلها مجددة لما كتب في السياق ومحدثة لبعض الأمور، وقد خلصت الرسالة إلى التوصيات التالية:

---

[1] حلمي، يوسف احمد، المبادئ القانونية العامة، دار الثقافة والنشر، لبنان، ص 97.

[2] حلمي، يوسف احمد، المرجع السابق، ص 97.

1- ضرورة العمل على التنسيق بين التشريعات الأردنية المختلفة وتناغمها حيث يلاحظ غياب التنسيق بشكل كامل.

2- الارتقاء في تنظيم الوظيفة العامة بحيث يصار إلى تنظيمها بقانون بدلاً من نظام وذلك بعد اتخاذ الإجراءات التشريعية.

أما الدراسة الحالية فتتناول مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية مدنياً وجزائياً وإدارياً وبحث الضمانات المقررة للموظف العام لحماية من العقوبات الإدارية والجزائية في القانون الكويتي مقارناً بالدول الأخرى.

2- دراسة مختار مصطفى (1998) بعنوان الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي- دراسة مقارنة، وقد تحدث الباحث في الباب الأول والمعنون بـ "مقدمات في الوظيفة العامة الإسلامية" عن تعريف الوظيفة العامة، وأهميتها وطبيعتها، كما بحث إنشاء الوظائف العامة وأهميتها في الباب الأول من هذه الرسالة، وأما في الباب الثاني والمعنون بـ "شغل الوظيفة العامة" تكلم في فصله الأول عن حكم طلب الوظيفة العامة في الإسلام وبين فيه قضية من يعين الموظف العام؟ وأما في الباب الثالث والموسوم بـ "اختيار الموظف، حقوقه وواجباته، تأديبه وانتهاء عمله" فقسمه إلى فصلين، بحث في الفصل الأول أسس اختيار الموظف، أما في الفصل الثاني فتكلم فيه عن حقوق الموظف العام وعن واجبات الموظف العام، وعن طرق تأديب الموظف العام وبحث الضمانات المقررة لحماية الموظف العام في ضوء ما سبق.

3- دراسة عناد الجراح(2002) بعنوان "فصل الموظف العام وحدود الضمانات المقررة لـــه: دراسة مقارنة".

وقد تحدث فيها عن الحالات التي يتم إنهاء خدمة الموظف العام فيها بالفــصل نتيجـــة لعقوبة تأديبية أو عقوبة إدارية، أو عقوبة قانونية، هي دراسة قانونية بحتة جاءت للمقارنة بـــين آراء القوانين المختارة للدراسة، وهي القانون الأردني والمصري والعراقي والفرنسي.

4- دراسة محمد وليد العبادي (2002) مدي مسؤولية الموظف العام عن أدائه لوظيفته وحقه في الضمانات للدفاع عن نفسه، حيث حلل الباحث أسس مسؤولية الموظف العام التي تحـــددها القوانين والأنظمة المقارنة، وحقوقه وواجباته، ومدي ارتكابه الخطأ أو الذنب الإداري.

ثم مدي تمتعه بالضمانات التأديبية لحمايته أمام لجان التحقيق والمجالس التأديبية وذلك بالوسائل التي حددتها القوانين والأنظمة وهي :

1- إعلانه بالذنب الإداري الذي ارتكبه

2- حقه في الاطلاع علي ملفه الإداري

3- حقه في توكيل محام للدفاع عنه وخصوصاً أمام لجان التحقيق والمجالس التأديبية

4- حقه في استدعاء الشهود للشهادة أمام لجان التحقيق

5- دراسة مليكة هنان (2006)، بعنوان "مسؤولية الموظف العام في الفقه الجنائية الإسلامي والقانون: دراسة مقارنة"

تناولت هذه الدراسة المسؤولية الجنائية للموظف العام وهي تتناول بالاهتمام بـــالموظف العام عند التصدي للتجريم والمساءلة، والهدف من هذه الدراسة هو الكشف عن حقيقة الجـــرائم الصادرة عن الموظف العام، وكيفية معالجتها والحد منها وبيان أحكام الفقه الجنائي الإســـلامي تجاه هذه الجرائم، خاصة وأن معظم هذه الجرائم لم تدرس في كتب الفقه الإسلامي في موضوع

مستقل، يبرز معالمها، ويوضح قواعدها، اللهم إلا إشارات عابرة فـــي ثنايـــا الكتـــب وبطـــون الأمهات منها كما تعالج هذه الدراسات حماية الموظف العام من خلال تشريع الضمانات الكافية له.

وقد استُهلت الدراسة بمحاولة تحديد مفهوم واضح لمسؤولية الموظف العام، يشمل مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام ثم بيان أساس المسؤولية الجنائيـــة للموظـــف العـــام وأركانهـــا وشروطها، ومن ثم تحديد واجباته التي بناءً على مخالفتها قد يسأل جزائياً، وخلصت الدراسة في هذا الباب إلى أن منهج الشريعة في بناء المسؤولية الجنائية، هو المنهج الصحيح الـــذي يمكـــن الاعتماد عليه في معالجة جرم الموظف العام.

9. منهجية البحث:

من أجل نجاح الخطة التي وضعها الباحث لدراسة هذا الموضوع والوصول إلي الهدف المقصود على الوجه المطلوب، مستخدماً المنهج الوصفي التحليلي المقارن القائم على الاستقراء والتحليل والاستنباط، حيث قام الباحث علي أجراء المقارنة بين التشريعات الكويتية والتشريعات الأردنية، في عدة مجالات منها: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، وفي تحديـــد مـــسؤولية الموظف العام وأساسها وأركانها وشروطها والعقوبة المقررة على الموظف العام، وبحث علاقة ذلك بالضمانات التأديبية المقررة تشريعياً وقانونياً.

الفصل الثاني

الموظف العام وعلاقته بالإدارة

المقدمة:

مع اتساع نشاط الدولة الحديثة وما واكبه من زيادة في المرافق العامة والحاجة الماسة لشغل هذه المرافق بالموظفين العموميين للنهوض بأعمالها بغية تحقيق الصالح العام، أصبح الموظف العام هو المحرك الذي من خلاله يستطيع المرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفعالية.

ولما كان نجاح الإدارة في أداء مهامها يتوقف على مدى شعور الموظف بالأمان ووجود ضمانات تكفل له الاستقرار الوظيفي، وبخاصة في مجال التأديب فإن ذلك يبرر أهمية هذه الدراسة في الوقوف على المبادئ التي من خلالها يمكن التوفيق بين مبدأين كلاهما جدير بالرعاية، مبدأ الفعالية الإدارية الذي يقتضي أن تمنح الإدارة مساحة من الحرية الكافية عند تأديب الموظف المخطئ، ومبدأ الضمان الذي يقتضي منها في ذات الوقت أن توفر لهذا الموظف القدر الكافي من الضمانات والأمن الوظيفي وعلى نحو يحمي حقوقه في مواجهة سلطات الإدارة الواسعة.

المبحث الأول

تعـــــريف الموظـــــــف العام

يعرف الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تـــديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام[1]. والموظف العام هو عموما من يشغل وظيفة دائمـــة ممـــا تسير به المرافق العامة، بطريق الاستغلال المباشر من الدولة أو وحداتها العامة [2].

وقد عرف نظام الخدمة المدنية الكويتي الموظف العام بأنه "كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته"[3].

والملاحظ على هذا التعريف أنه تعريف ضيق، إلا أن هناك تعريفات واسعة منهـــا أن " الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظـــائف الخـــاص بمرفق عام "[4]، ومنها أن "الموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظـــيم الإداري لذلك المرفق[5].

وطبقاً لتعريف قانون الخدمة المدنية يعتبر الشخص موظفاً بتوافر شرطان هما كالتالي:

الشرط الأول:

أن يشغل وظيفة مدنية بصرف النظر عن كونها من الوظائف الدائمة أو المؤقتة وأياً كانت المجموعة الرئيسية التي تشتمل عليها، وأياً كانت جنسية شاغلها كويتي أو غير كويتي، وأياً كانت

---

[1] الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، دار الثقافة العربية للطباعة، 1975، ص 41

[2] الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، المرجع السابق، ص 470-472

[3] المادة 2 من نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979

[4] حشيش، عبد الحميد، دراسات في الوظيفة العامة، مكتبة القاهرة، 1970، ص 203 ومابعدها.

[5] عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار التأديبي، مجلة العلوم الإداريـــة لـــسنة 1966، العـــدد 2، ص217

أداة شغله هذه الوظيفة بقرار أياً كانت سلطة إصداره أو بعقد أياً كان نوعه، وسواء أكان التعيين تحت التجربة أم بدونها، وسواء استحق بعد انتهاء خدمته معاشاً تقاعدياً أو مكافأة أم لم يستحق شيئاً منها.. وأياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته[1].

الشرط الثاني:

أن تكون الوظيفة من وظائف إحدى الجهات الحكومية، بالمعنى الذي حدده المشرع عند تعريفه الجهة الحكومية في المادة 15 لسنة 1979 المشار إليها[2].

وهكذا يكون توفر هذا الشرط بالرجوع إلى وظائف الجهات الحكومية المختلفة أياً كانت التسمية التي تطلق عليها سواء أكانت وزارة أم إدارة عامة أم هيئة عامة أم غيرها ممن تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها.

ومن استقراء الشرطين سألفي الذكر يتضح لنا الآتي:

1. استبعاد الوظائف العسكرية، ومن ثم يكون شاغلوها من غير الموظفين بالمفهوم الذي حدده النص.

2. استبعاد الجهات غير الحكومية، بالمفهوم الوارد بتعريف القانون للجهة الحكومية، ومن ثم يكون موظفو هذه الجهات من غير الموظفين المعنيين بالنص.

وقد أورد المشرع الأردني تعريفا للموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني، وكذلك في قانون العقوبات وهدف المشرع من إيراد هذه التعريفات هو تطبيق مفهوم الموظف العام.

---

[1] حشيش، عبد الحميد، المرجع السابق، ص 207.

[2] المهنا، محمد فؤاد، سياسية الإصلاح الإداري، دار المعارف، 1978، ص 567

المطلب الأول

تعريف الموظف العام في التشريع

يعتبر الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه علي وجوه قانوني بأداء عمل في صوره من الاعتياد والانتظار في مرفق عام تديره الدولة أو احد الأشخاص المعنوية العامة إدارة مباشرة، ومناط خضوع الموظف العام للتأديب هو التحاقه بالوظيفة العامة واكتسابه لهذه الصفة، فإذاً انتهت الرابطة الوظيفية بينه وبين الدولة فإن الإدارة لا تملك معاقبته بموجب الأنظمة والقوانين الخاصة بالعاملين داخل الدولة، وإن كان من الممكن أن يخضع لنظام تأديبي خاص في مثل هذه الحالة [1].

الفرع الأول

تعريف الموظف العام في قانون العقوبات

عرف المشرع الأردني الموظف العام في المادة (169) من قانون العقوبات بالقول " يعد موظفا بالمعنى المقصود في هذا الباب (باب الجرائم التي تقع على الإدارة العامة) كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة[2].

ونلاحظ أن المشرع في قانون العقوبات أعطى مفهوما واسعا للموظف العام حيث أسبغ هذه الصفة على كل شخص يعمل في أي مصلحة من مصالح الدولة، وهدف المشرع في ذلك هو حماية المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام واطراد بما يحقق الصالح العام، إضافة إلى

---

[1] العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام – دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع. ٢٠٠٧ م، ص2.

[2] سعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص354.

أهمية وخطورة الأعمال الملقاة على عاتق الموظفين العموميين، ولم يهدف المشرع وضع تعريف فقهي أو اصطلاحي للموظف العام، أي أن هدف المشرع من التعريف تحديد الموظف العام في مجال تطبيق أحكام قانون العقوبات فقط.

الفرع الثاني

تعريف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية

عرف نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 في المادة الثانية منه الموظف بالقول " هو الشخص المعين من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين بعقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرا يوميا "[1].

ويلاحظ الباحث أن هدف المشرع الأردني من التعريف هو بيان فئات الموظفين الخاضعين لأحكام نظام الخدمة المدنية، دون غيره، ولم يهدف المشرع إلى وضع تعريف جامع مانع لمفهوم الموظف العام في الدولة الأردنية بشكل عام، لان هناك عدد كبير من الموظفين، غير خاضعين لأحكام الخدمة المدنية، ومع ذلك لا يستطيع احد أن ينكر عليهم صفة الموظف العام. وعليه نلاحظ أن المشرع الأردني في هذا النظام حدد فئات الموظفين الخاضعين لأحكام نظام الخدمة المدنية، بالإضافة لوضعه تعريفاً للموظف العام، مشترطاً في هذا السياق ما يلي:

1- أن يكون الشخص معيناً من المرجع المختص بالتعيين[2]، وذلك بصدور قرار من الجهة المختصة بالتعين وهذا شرط لاكتسابه صفة الموظف العام.

---

[1] المادة (2) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007.

[2] يراجع بشأن المرجع المختص بالتعيين الفصل التاسع المواد من (41 – 66) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته.

2- أن تكون الوظيفة المعين عليها مدرجة في تشكيلات الوظائف العامة سواء كانت هــذه الوظيفة دائمة أو مؤقتة، بما في ذلك المعين بعقد ونخرج من هذه الفقرة بنتيجتنا:

أن تكون الوظيفة من الوظائف التابعة لإحدى المرافق العامة التي تدار مباشرة من قبل الدولة، أو إحدى المؤسسات العامة التابعة لها[1] وبالتالي تستثنى من ذلك المرافــق التـــي تــدار بالاستغلال غير المباشر (شركات المساهمة العامة) حيث لا يعتبر موظفوها عموميون.

أما في الكويت فإن قانون الخدمة المدنية الكويتي هو الذي يحكم وينظم العلاقــة بــين الموظف والجهات الحكومية التي يعمل لديها[2]. ويؤخذ علي هذا التعريف عــدم شــموله علـــي عنصري الخدمة الدائمة والتعيين من قبل السلطة المختصة حيث يمكن أن يتسع مــداه ليــشمل عمال المياومة لدى الجهات الحكومية[3]، كما يؤخذ علي هذا التعريف غموضه حيث يورد كلمــة وظيفة وهي الاخري مصطلح يحتاج إلي تعريف حيث لم يحدد قانون الخدمة المدنية الكــويتي تفسيرا لهذا المصطلح.

---

[1] شطناوي، علي خطار، عرف المؤسسة العامة بأنها عبارة عن طريق من طرق إدارة المرافق العامة، حينما تعهد إليها مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد وتكون مستقلة مالياً وإدارياً. وللإدارة العامة الأخذ بها وبطريقة أخرى تحقق أهدافها وذلك بعد إتساع نشاطات الدولة وتعددها ومن أمثلتها في الأردن مؤسسة النقل العام، مؤسسة الإذاعة والتلفزيون، مؤسسة الموانيء، وقد تسمى مؤسسة أو سلطة كسلطة المياه وسلطة الكهرباء للإطلاع أكثر انظر شطناوي، علي خطار – الوجيز في القانون الإداري، ص 60 وما بعدها وكذلك. نظريــة المؤسسات العامة وتطبيقاتها في الأردن – عمان – دار الفكر للنشر، 1990 ص 15.

[2] الشريف، عزيزة، ضمانات التحقيق، بحث مقدم لبرنامج الدورات التدريبية، كلية الحقوق، جامعــة الكويــت، 2002، ص7.

[3] بهبهاني سلوى، النظام الوظيفي في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية، الشركة العصرية للطباعة، الكويت، سنة نشر، ص 81

حيث عرف البعض الموظف العام بأنه كل شخص تعينه السلطة العامة لأداء خدمة في مرفق عام مباشر على قدر من الدوام، سواء أكانت هذه السلطة العامة هي الحكومية المركزيـــة أم إدارة محلية مستقلة أم مؤسسة عامة [1].

تكمن أهمية التفرقة بين الوظيفة الدائمة والوظيفة المؤقتة في التشريع الكـــويتي فـــي أن التعيين في الوظيفية الدائمة لا يكون إلا للكويتي وبقرار من الجهة المختصة، أما التعيـــين فـــي الوظيفة المؤقتة فيكون دائما بعقد سواء بالنسبة للكويتي أو الأجنبي.

[1] عثمان خليل عثمان، مذكرات في الوظيفة العامة، جامعة القاهرة، ص 33، مشار إليه في عند الدكتور بكـــر قباني في كتاب القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، 1970، ص 162.

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام في القضاء والفقه

إن الإدارة العامة تستخدم عمالا يخضعون لنظم قانونية متغايرة ومع ذلك وجدت مفاهيم واسعة وفضفاضة للموظف وتناولها الفقه والقضاء بمناقشات مطولة، حيث أن الموظف يمكن أن يعبر عنه من الناحية الاقتصادية بأنه كل من يصرف مرتبه من الخزانة العامة للدولة، لأن هذا التعريف واسع إلى حد بعيد لأنه يشمل على سبيل المثال من يؤدون الخدمة الإلزامية للجيش والمرتبطون بعقود مع الدولة، كما نلاحظ أن هناك موظفين لا يتقاضون مرتبات[1].

وهناك مفهوم من الناحية الجنائية وذلك لتحديد المخالفات التي ترتكب ضد العمل العام أو بالمخالفة للقواعد التي تفرضها التزامات الوظيفة وتوقع على الموظف العام [2].

ولهذا تعددت محاولات الفقه لتعريف الموظف العام، تبادر إلى القول انه مهما اختلفت هذه المحاولات في ألفاظها إلا أنها انتهت في النهاية إلى تحديد عناصر أساسية اتفق الفقه مع القضاء على ضرورتها للتعرف على الموظف العام.

الفرع الأول

مفهوم الموظف العام في القضاء

تصدت محكمة العدل العليا الأردنية لتحديد مفهوم الموظف العام، فقد عرفت الموظف العام بمناسبات كثيرة، وقضاءها مستقر في هذا الشأن على أن الموظف العام هو كل شخص يعهد إلية بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام[3].

---

[1] الشريف، عزيزة، المرجع السابق، ص12.

[2] حشيش، عبد الحميد، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، 1975، ص168.

[3] محكمة العدل العليا الأردنية، بالقضية رقم حكمها 258\99، بتاريخ 24\4\2000، مجلة نقابة المحامين لسنة 2000، ص 2314.

كما عرفته في مناسبة أخرى بالقول: هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره احد أشخاص القانون العام، وهذا التعريف ينسحب على موظفي المرافق التي تديرها الدولة، ممثلة بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما ينسحب أيضا على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام[1].

وقد تعرضت محكمة التمييز الأردنية: التعريف الموظف العام بمناسبة نظرها نزاع حقوقي تعلق الموظف العام بقولها، هو الشخص الذي يعهد إلية بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاصها الإقليمية أو المؤسسات العامة[2].

الفرع الثاني

التعريف الفقهي للموظف العام

لم يجمع الفقه على إعطاء تعريف محدد، وشامل لمفهوم الموظف العام يصلح للاعتماد عليه في جميع الدول، وذلك لأن تعريف الموظف العام محكوم في الواقع بعدة معطيات أو مؤشرات تختلف ليس فقط من دولة إلى أخرى، بل حتى في الدولة الواحدة تبعاً لما يسود فيها من أنظمة[3].

---

[1] محكمة العدل العليا الأردنية، بالقضية رقم حكمها 83/182، بتاريخ 18\8\1984، مجلة نقابة المحامين لسنة 1984، ص 1677.

[2] محكمة التمييز الأردنية، بالقضية رقم حكمها 2001/351، بتاريخ 7\4\2002، مجلة نقابة المحامين لسنة 2001، ص 3451.

[3] شطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة، الكتاب الثالث، مكتبة الجامعة الأردنية، 1997، ص 414

وعليه يعتبر الموظف العام هو عموماً من يشغل وظيفة دائمة مما تسير به المرافــق العامــة، بطريق الاستغلال المباشر من الدولة أو وحداتها العامة، ووفقا لهذه التعريفات يتوجــب تــوافر ثلاثة عناصر في الموظف العام وهي [1]:

1- الخدمة الدائمة بمعني أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة فلا تكون استعانتها به عارضة.

2- أن تكون خدمة الموظف العام في مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام.

3- أن يعين الموظف من قبل السلطة التي تملك تعيينه قانونا.

وبالانتقال إلى الفقه الإداري في الأردن نجده هو الآخر قد تأثر في تعريفه للموظف العام بالفقه الإداري في مصر[2]، من خلال التركيز على العناصر الأساسية الواجــب توافرهــا فــي الشخص لاكتسابه صفة الموظف العام. فيرى جانب من الفقه بأن الموظف العام هو" كل شخص يشغل وظيفة دائمة في مرفق عام تديره الدولة بطريقة الاستغلال المباشر[3]، وهذا يجبر تــوافر شروط ليكون الشخص موظفا عاما، وهما شغل وظيفة دائمة وان تكون تابعة لمرفق يدار مــن الدولة بصورة مباشرة.

ويشير آخرون إلى ثلاثة شروط أساسية لاعتبار الشخص موظفاً عاماً وهي[4]:

1. التعيين من مرجع مختص بالتعيين.

2. العمل في مرفق عام تديره الدولة.

3. أن يكون المرفق مداراً من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

---

[1] الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 470-472

[2] انظر تعريف الموظف العام على سبيل المثال لدى د. الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القــانون(الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩ ص ٤١٤، حشيش، عبد الحميد كمال، دراسات في الوظيفة . العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص169

[3] العتوم، منصور، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة دمشق، ط ١ منشورات(. مطبعة الشرق، عمان. 1984

[4] العجارمة، نوفان سلطة تأديب الموظف العام – المرجع السابق، ص36.

المبحث الثاني

طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة

إن الحياة الوظيفية عند الموظف العام، تبدأ مع بداية انضمامه لإحدى المرافق العامـــة، مؤديا خدمات مقابل مزايا معنوية، في نطاق الرابطة التي تنظم علاقته بذلك المرفق، ولقد أثـــار جدلا فقهي استمر طويلا حول تحديد طبيعة الرابطة التي تنظم علاقة الموظف العام بالدولـــة أو احد مرافقها [1].

إن العلاقة بين الإدارة والموظف العام ذات أهمية كبيرة كونها علاقة تنظيمية، بحيـــث أصبح من المبادئ العامة، التي تتفق عليها الأنظمة القانونية المختلفة في جميع البلدان، مما يترك مجالا للدولة لتملك حريتها بتعديل الأوضاع القانونية للموظف دون أن تلحق به أي ضرر، وإذا حصل ذلك من جراء أي تصرف يصيب الموظف ضرر في حقوقه ومراكزه التي وفرهـــا لـــه القانون في ظل العلاقة القانونية التي تربطه بالإدارة، يستطيع أن يلجأ إلى القـــضاء المخـــتص لتصحيح وضعه ومركزة، وإرجاع حقوقه، من خلال الطعن أمام القـــضاء الإداري بتـــصرف الإدارة، بعدما يكون قد استنفذ جميع الوسائل المتوفرة أمامه لتصحيح الخلل الذي مس وضـــعه القانوني[2].

---

[1] حتاملة، سليم سلامة، القضاء الإداري (طعون الموظفين)، دار اوغاريت للنشر والتوزيـــع، الأردن 2005، ص21

[2] حتاملة، سليم سلامة، المرجع السابق، ص2.

المطلب الأول

علاقة تعاقدية

اتجه الرأي في أول الأمر إلى أن وصف العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقـــة تعاقدية يحكمها القانون الخاص و ترجع هذه النظرية في أساسها إلى الوقت الذي كان القـــانون المدني هو الشريعة العامة التي تطبق على الأفراد و على الإدارة أيضا.

ويرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تعاقديـــة، لا تختلف عن مثيلاتها في القانون الخاص، و يوصف هذا العقد بأنه عقد أجاره أشخاص إذا كـــان الموظف يقوم بعمل مادي و عقد وكالة إذا كان العمل المنوط به عملا قانونيا[1]، فهذا العقد هـــو الذي يحدد حقوق و التزامات كل من الطرفين وبالتالي فأن الموظف يكون في مركز شخـــصي تعاقدي شأنه شأن أي متعاقد آخر في القانون الخاص[2].

وعلية فقد تعرضت هذه النظرية للانتقادات من الناحية الشكلية أي أن تعيين الموظف في خدمة الدولة لا يتم أبداً نتيجة لمناقشات حرة أو مساومات بينه و بين الدول كما تفـــرض ذلـــك فكرة التعاقد في القانون المدني، و علية يستحيل القوم بان هناك إيجاب أو قبول حر يتبادلهمـــا الموظف و الدولة، فتعيين الموظف وتحديد مركزه القانوني يتم بناء على قرار التعيين وحـــدة و ليس بناءً على رغبة أو إرادة الموظف، وبالتالي لا مجال لوجود مساومات حول أحكام الوظيفة

---

[1] إبراهيم، السيد محمد :شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة. دار المعارف. سنة 1966، ص62

[2] بندق، منصور، علاقة الموظف بالدولة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعـــة الإســـكندرية، 2001، ص16.

ذلك أن هذه جميعها مقررة في القوانين و الأنظمة و تترتب جميع هذه الأحكام بمجرد صدور قرار التعيين[1].

إن من نتائج فكرة العقد في القانون المدني القاعدة القائلة (بأن العقد شريعة المتعاقدين) وهذا مما يتعارض مع ما تقضي به فكرة الموافق العامة، و التي تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، حيث لن تستطيع الإدارة في هذه الحالة أن تعدل في مركز الموظف إلا بموافقته ورضاه باعتباره متعاقد معها في ظل فكرة العقد المدني، كما أن الموظف يمكنه فسخ العقد، إذا أخلت الإدارة بشروط العقد، وهذا مما يخالف قاعدة قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير والتطوير باستمرار بواسطة الإدارة وحدها [2].

إضافة إلى إن هذا الوضع يهدم قاعدة أساسية من قواعد القانون الإداري و هي أن الموظف قد وجد من اجل الوظيفة و ليس العكس، فهي اسبق في وجودها منه، و لولاها لما كانت الدولة في حاجة إليه[3].

ومن النتائج المعروفة لفكرة العقد في القانون الخاص، أن آثار العقد لا تمتد إلى غير الطرفين المتعاقدين بمعنى نسبية آثار العقد، وهذا مما يتعارض مع فكرة الوظيفة العامة التي تمتد أثارها إلى غير الموظف و يظهر ذلك في حال تقصير الموظف في واجبات الوظيفة ليس فقط إزاء الإدارة بل إزاء الأفراد أيضا والذي هم ليسو أطرافاً في العقد حيث يجري مساءلته تأديبياً[4].

---

1 أبو العثم، فهد عبد الكريم:علاقة الموظف بالدولة بين النظرية والتطبيق. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،. سنة 2005، ص134

[2] بسيوني، حسن السيد، دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة، عالم الكتاب، مصر 1988، ص68.

[3] السعدوني، لهام محمد: أحكام القضاء الإداري. دار الطباعة الحديثة للنشر القاهرة، 1988 ص 312

[4] بركات، عمرو فؤاد، السلطة التأديبية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص264

ونتيجة لكل هذه الانتقادات التي وجهت إلى العلاقة التعاقدية المحكومة بالقانون الخاص حاول بعض الفقهاء الرد عليها من خلال تكييف هذه العلاقة على أنها علاقة تعاقدية في نطـــاق القانون العام، بمعني أن عقد الوظيفة العامة عقدا إداريا و ليس عقدا مدنيا، مما ســـمح لـــلإدارة التصرف وفق الامتيازات و السلطات التي يمنحها لها النظام القانوني للعقود الإداريـــة وبـــنفس الوقت يمكنها من التعديل و التغيير وفقا لحاجات المرفق العام، مع عدم تمكين الموظف من فسخ العقد في حال إخلال الإدارة ببعض شروط التعاقد[1].

وعلى الرغم من هذه الحقائق، فأن عقود القانون العام هي أيـــضا ملزمـــة لـــلإدارة لا تستطيع أن تغير من التزاماتها، أو أن تعدلها كيفما شاءت، أو أن تتحرى من التزاماتها نهائيـــاً، فكل ذلك مقيد ومشروط بتغيير الظروف التي أبرم العقد في ظلها، وإذا ما استدعت الـــضرورة إلى إجراء تعديل ما، يكون ذلك مشروطاً بعدم تجاوز ما اتفق عليه بالعقد، مع مراعاة احتـــرام نظرية التوازن المالي للعقد الإداري، وأي مخالفة من جانب الإدارة، يعرضها للمسألة القانونية، حيث يتعرض إجراءها للإبطال، والمطالبة بالتعويض عما أصاب المتعاقد من ضرر، وقد تؤدي المخالفة إن كانت جسيمة إلى حق المتعاقد مع الإدارة إلى المطالبة بفسخ العقد نهائياً[2].

---

[1] راضي، مازن ليو، المرجع السابق، ص55.

[2] حتاملة، سليم سلامة، المرجع السابق، ص 24.

المطلب الثاني

علاقة تنظيمية

إن النتائج المترتبة على التكييف السابق أدت في الوقت الحاضر إلى تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تنظيمية ويعني ذلك إن مركز الموظف وما له من حقوق وما عليه من واجبات إنما يتحقق مقدما بموجب القوانين واللوائح التي تصدرها الدولة[1]، وقد أدى الاعتراف للإدارة بحق التعديل و التطوير هذا إلى القول بان العلاقة بينها و بين الموظف هي علاقة تنظيمية، أي أن الموظف يكون في مركز تنظيمي لائحي تحكمه القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة، فقرار التعيين ليس إلا وسيلة لإسناد الوظيفة للموظف و قبول الموظف لهذا القرار ليس إلا مجرد قبول للخضوع لأحكام الوظيفة فيباشر واجباتها و مسؤولياتها، وفقا لما تقرره القوانين والأنظمة في هذا الشأن [2].

هذا وتعتبر النظرية التنظيمية من نظريات القانون الإداري المساندة في كثير من الدول ففي فرنسا تم اعتماد هذه النظرية من قبل المشروع الفرنسي في قوانين الموظفين لعام 1946 و 1959، كما حظيت هذه النظرية بتأييد مجلس الدولة الفرنسي الذي توقف على تكييف العلاقة بين الموظف و الدولة على أنها علاقة تعاقدية [3].

ولقد اعتمدها المشرع الأردني أنظمة الوظائف العامة ابتداء من نظام سنة 1951 و حتى الحالي الصادر عام 2007، وكذلك الأمر في الكويت و معظم الدول العربية[4].

---

[1] عزت، فهمي، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1980، ص 35.

[2] بركات، عمرو فؤاد، السلطة التأديبية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص278

[3] يسري، عمر، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 1994، ص246.

[4] العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، "دراسة قضائية تحليلية مقارنة، جامعة آل البيت دار المسار، للنشر والتوزيع، 2004، ص29.

وقد تأثر النظام القانوني الكويتي بالاتجاهات الحديثة في تكييف علاقة الموظف العام بالدولة حيث اقر المشرع الكويتي بالمركز التنظيمي للموظف العام، وقد تبدى ذلك في النصوص التشريعية المنظمة لخدمة موظفي الدولة العاملين وذلك في أنظمة الخدمة السابقة و النظام الحالي على أن تقوم العلاقة بين الدائرة المختصة والموظف فيها على أساس أن الموظف ملتزم بتقديم خدمات شريفة و مخلصة وناجحة و اقتصادية للدولة والاستمرار في العمل الحكومي هو بحد ذاته مكافأة الموظف على خدمته و ليس حقا مكتسبا بحكم امتلاك الوظيفة أو إشغالها[1].

وتعرف الوظيفة العامة بأنها: مجموعة من المهام توكلها جهة مختصة إلى الموظف بمقتضى قانون أو نظام أو تعليمات إدارية و ما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات و صلاحيات [2].

وجاءت نظم الخدمة المدنية في اغلب الدول العربية مثل مصر و الكويت و الأردن واحتفظ بما أقرته الأنظمة السابقة في معرض تعريفها للوظيفة العامة على أنها: مجموعة من المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بمقتضى هذا النظام أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات و يتعلق بها من صلاحيات[3].

كما تبدى للباحث بوضوح في أحكام القضاء الإداري الأردني والكويتي حيث قررت محكمة العدل العليا بأن علاقة الحكومة بموظفيها ليست علاقة تعاقدية بل هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين و الأنظمة و إن للحكومة الحق دائما في تعديل هذه العلاقة بوضع تشريع حسبما يقتضيه الصالح العام، ثم استقر قضاء المحكمة على هذا التكييف.

---

[1] الشريف، عزيزة، المرجع السابق، ص32.

[2] الجازي، تيسير خالد، الموظف العام، ط2، 1996، دار المنار للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ص 66

[3] الجازي، المرجع السابق، ص 68.

هذا وقد ترتب على تأسيس علاقة الموظف بالدولة على النظرية التنظيمية نتائج بالغة الأهمية بالنسبة لكل من الموظف والإدارة يكمن في أن مضمون المركز التنظيمي للموظف العام تحدده الدولة سلفا و بإرادتها المنفردة دون تدخل من الموظف عن طريق القوانين والأنظمة بالاستناد لقواعد عامة مجرده تحدد فيه ما تمنحه الدولة للموظف من حقوق وما تفرضه عليه من التزامات ويكون كافة الموظفين من نفس الفئة أمامها على قدم المساواة فلا يجوز أن تختلف هذه القواعد والأحكام من شخص لآخر نتيجة مساومات أو اتفاقات خاصة بينه و بين الإدارة حيث لا تكون لهذه الاتفاقات أي قيمة قانونية لمخالفتها لقواعد متعلقة بالنظام العام، سواء تعلق الاتفاق بمنح امتيازات أو بإنقاص ما له منها إلا ما يخص الحق بالرضا و الاختيار[1].

ومن المعلوم انه لا تنقطع صلة الموظف العام بالإدارة العامة بمجرد تقديمه استقالته، بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول استقالته من جانب السلطة المختصة وهذا يقتضي منه استمراره في أداء عمله الوظيفي لحين صدور قرار الإدارة بقبول الاستقالة أو رفضها، فإذا انقطع عن العمل قبل قبول الاستقالة يعتبر فاقداً لوظيفته الأمر الذي يترتب عليه حرمانه من كافة حقوقه المالية و لهذا حرصت معظم الأنظمة الوظيفية على تنظيم موضوع الاستقالة التي اعتبرت خدمة الموظف منتهية بمجرد صدور قرار الاستقالة من الجهة المختصة [2].

وبالتالي فإن علاقة الموظف العام بالدولة هي من علاقات القانون العام و بالتالي فان أي نزاع ينشأ بينه و بين الإدارة يكون البت فيه من اختصاص القضاء الإداري حيث يستفيد الموظف من مزايا هذا القضاء و خصوصاً في دعاوي إساءة استعمال السلطة، و يترتب على

---

[1] عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبات التأديبية وأهدافها، رسالة دكتورا، جامعة عين شمس، 1996، ص34.

[2] الطبطبائي، عادل، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، الطبعة الثالثة، 1998، ص 38 وما بعدها

ذلك انه لا يجوز للموظف الإضراب و الامتناع عن العمل لان ذلك إجــراء يخــالف القــوانين واللوائح التي حددت واجباته فوسيلته في مقاومة قرار الإدارة هو اللجوء إلى القضاء الإداري[1].

إن القرارات التي تصدرها الإدارة بشأن الموظفين كقرارات التعيين والترفيع والنقل وإنهاء الخدمة هي قرارات إدارية بالمعنى الاصطلاحي الدقيق أي عمل قانوني قائم بذاته، و لكنه عمل تم من جانب واحد هو جانب الإدارة وبإرادتها المنفردة و دون مشاركة أو قبول من الموظــف المعني، يترتب على صدورها تطبيق النظام القانوني الوظيفي الموضوع سلفا علــى الموظــف المعين مثلا، غير أن امتناعه عن استلام العمل يسقط قرار التعيين لأنه غير ملزم بقبول قــرار التعيين رغم إرادته ولا يلزم لإزالة آثار التعيين أن يستقيل منه، لأنه قرار معلق علــى شــرط واقف (استلام العمل) أو فسخ (عدم قبول التعيين) [2].

[1] شرف الدين، احمد عبدالرحمن، النظام القانوني للموظف العام، ط1، دار النهضة العربية. القــاهرة، 1983، ص161.

[2] انظر في عرض هذا الرأي فتوى لديوان الموظفين رقم د\14\2274\3 بتاريخ 13\4\1995.

المبحث الثالث

واجبات الموظف العام

الوظيفة العامة أمانة وشرف يتعين على شاغلها أن يحـــافظ علـــى كرامتهـــا ويحتـــرم قدسيتها، [1] ومن أهم واجبات الموظف أن يقوم بأداء العمل بدقة وأمانة، وان يحتـــرم رؤســـائِه وواجبات وظيفته، والمهمات الملقاة علي عاتقه فلا يتراخي في العمل، بل عليه القيام بمهمـــات وظيفته علي أكمل وجه، وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا الكويتية " أن الدقة والأمانة المتطلبة من الموظف العام تقتضيه أن يبذل أقصي درجات الحرص علي أن يكون أداؤه للعمل صادر عن يقظة وتبصر بحيث يتحري في كل إجراء يقوم باتخاذه ما يجب أن يكون عليه الرجل الحريص من حذر وتحرز فإذا ثبت في حق الموظف انه قد أدى عمله باستخفاف أو غفلة أو لا مبالاة كان خارجاً بذلك عن واجب أداء العمل بدقة وأمانة، ومن ثم يكون مرتكبا لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة ولو كان الموظف حسن النية". [2]

---

[1] عبد الهادي، بشار جميل، دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، دار الفرقان، الطبعة.(الأولى –عمان، الأردن، 1983 م ص 41

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا الكويتية، الطعن رقم 835 لسنة 1989/12/23 جلسة 34، مشار إليـــه: ســـعيد الشتيوي، المسائلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 13

المطلب الأول

الواجبات الوظيفية التي تتعلق بأداء العمل الوظيفي اليومي.

أن الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها قبل أن يكون حقا لهم. فليس القصد من استخدام الموظفين هو إلحاقهم بعمل يزقون منه ومنحهم بعض المزايا والحقوق، وإنما الهدف الأصلي من ذلك هو إيجاد هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتنفيذ أهدافها العامة في خدمة الشعب. فالوظيفة العامة خدمة وطنية. [1] تناط بأهلها، عناصرها مجموعه من الواجبات يتحملها الموظف مقابل ما تكلفه له الوظيفة من حقوق سبق بيانها. [2]

أولاً :واجب أداء العمل الوظيفي:

أن أول واجب من واجبات الموظف العام هو أن يؤدي أعمال وظيفته بدقة وأمانة وعليه أن يقوم بها بنفسه ولا يفوض غيره فيها إلا إذا أجاز له القانون ذلك. وتحديد أعمال كل وظيفة أو بيان اختصاصاتها قد يرد في الدستور، أو قانون أو لائحة، أو في أوامر وتعليمات إدارية. [3]

فنجد أن المادة (24) من نظام الخدمة المدنية الكويتي[4] نصت على ما يلي:

أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليفه بالإضافة إلى ذلك بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة.

---

[1] راجع في مصر المادة 14 من الدستور والمادة 76 من قانون العاملين، وفي الكويت المادة 26 من الدستور والمادة 11 من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

[2] الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، منشورات ذات السلاسل، لسنة1980، ص 245

[3] الحلو، ماجد راغب، المرجع السابق، ص 246

[4] مرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية (رقم: 15 / 1979)، قانون الخدمة المدنية، حقوق الموظفين وواجباتهم

كذلك نجد أن المادة(67 / أ) وفي الفصل العاشر من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي[1] نصت على أن على الموظف الالتزام بما يلي" أوقات الدوام الرسمي وأداء مهمات وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك".

ومما تقدم يتضح أن هذا الواجب يتطلب ما يلي:

1. أن يكون أداء العمل الوظيفي من قبل الموظف المكلف به رسمياً بموجب الاختصاصات والصلاحيات المخولة له، ولا يجوز له التخلي عنه لغيره أو إنابته إلا في الحالات المحددة قانوناً[2]،

ووفقاً لما سبق فإن مباشرة أعمال الوظيفة من قبل المعين عليها بمثابة التزام شخصي، سنده المبدأ العام للفقه الإداري وهو مبدأ شخصية الاختصاص، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصري "بإدانة أحد الأطباء البيطريين لأنه تغيب عن عمله فأناب زميلاً له ليقوم مقامه في عمله، وقررت أن الاختصاص بأعمال الوظيفة هو التزام وتكليف قانوني لا سبيل إلى التحلل منه باتفاق الموظفين، ولا يعتد بتصريح موظف لزميله بتقلد عمله في غيبته ما لم يأذن بذلك الرئيس المختص[3].

2. أداء مهام الوظيفة بدقة ونشاط وأمانة:

يجب علي الموظف أن يحترم مواعيد العمل وان يأتي بوقتها وان يقوم بكامل المهام والواجبات المتطلبة علية وان يقوم بعملة بكل نشاط وأمانة ودقة بما يقتضي المصلحة العامة.

---

[1] المادة 30 الواردة في نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 2007.

[2] كنعان نواف، القانون الإداري–الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2003.

[3] حكم محكمة القضاء المصرية بتاريخ 1968/11/27 مجموعة أحكامها في عشر سنوات ص 415

كما يقتضي هذا الواجب الفرعي أن يؤدي الموظف عمله بإخلاص وأمانة وبتجــرد مــن الأهواء والمصالح الشخصية، ونشير في هذا المجال إلى حكم المحكمة الإدارية العليا المــصرية في هذا الخصوص حيث جاء فيه" لا يشفع للموظف في عدم تحريه الدقة في العمل التعلل بكثرة العمل وكونه يزيد عن طاقة الموظف، فكثرة العمل لها سبل لعلاجها. غير التردي في الخطأ إذ على المرؤوس إعلام رؤسائه باتساع حجم العمل وطلب المزيد من الموظفين [1].

3- تكريس الموظف أوقات العمل لأداء واجباته الوظيفية:

يتطلب علي الموظف العام أن يكرس كل وقته أثناء العمل مــن اجــل أداء واجباتــه الوظيفية المسندة إليه، كما يجب في حالة التأخر عن الدوام والخروج المتكرر خلال ســاعات العمل الرسمية، يؤدي إلى تعطيل سير المرفق بانتظام واطراد، وتأخير مصالح الآخرين علاوة على أن مخالفة هذا الواجب الفرعي تؤدي إلى مساءلة الموظف تأديبيا ويقع العبء في مراقبة التزام الموظف بأداء عمله على المشرفين المباشرين على عمله وتكريساً لذلك فقد جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية بأن" قرار العزل الذي أصدره الوزير قد استند إلى ســبب وهــو تكرار تأخير المستدعى عن الدوام الرسمي وعدم توقيعه على دفتر الدوام، لتأخره عن الــساعة المحددة لموعد الدوام المقرر [2].

ثانياً :واجب طاعة الرؤساء واحترامهم:

تعتبر طاعة الرؤساء من أهم الواجبات التي تقع علي عاتق المــوظفين[3]. وذلــك لأن " السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من اقدميتهم في الخدمة ما يجعلهــم

---

[1] حكم المحكمة الإدارية المصرية بتاريخ 1968/12/28 مجموعة أحكامها، السنة التاسعة ص301.

[2] حكم محكمة العدل الأردنية بقرارها رقم 1980/1/27 مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٠، ص ٦٠٨، مشار اليه في مؤلف شنطاوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، ص ٥15

[3] الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 248

أكثر اداراكا للعمل وحاجاته، وبالتالي أكثر دارية وقدرة علي مواجهته وحل مشاكله. وذلك فضلاً عن أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها. فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طابع الأمور. والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم علي أساس التدرج الهرمي والذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد... [1]".

كما نجد المادة (67 / ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 2007 م نصت على "يجب على الموظف تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفقاً للتسلسل الإداري في الدائرة والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل[2]". وان ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

ويرى جانب من الفقه الأردني استخدام كلمة يطيع (بدلاً من) ينفذ وعليه يقترح تعديل الصياغة لتصبح" يجب على الموظف أن يطيع أوامر رؤسائه " لأن الطاعة تتضمن) الالتزام بأمر سابق فرضه المشرع، أما التنفيذ فلا يتضمن ذلك ابتداء[3].

ومما لا شك فيه أن هذا واجب إلا أنه لا يعني أن يصبح الموظف مجرد آلة صماء، في يد رؤسائه الإداريين بل يمكنه مناقشتهم وأخذ آرائهم ومعاملتهم بكياسة وأدب، لأن الموظف هو من يفرض احترامه على رئيسه، وإن كان الرئيس أيضاً يشاركه في ذلك باعتباره القدوة الحسنة لمرؤوسيه، (لقوله تعالى: يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ

---

[1] حكم محكمة الإدارية العليا الصادر في 5 يونيو عام 1965 – س 10 – ص 1553

[2] نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لعام 2007م.

[3] كنعان، نواف، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس ١٩٩٢، ص 150. في تعليقه على المادة43/ ج من نظام الخدمة المدني الأردني رقم ١العام 1988 م.

وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا)[1]، وقول رسول الله صلى الله عليه وسلم) على المرء السمع والطاعة فيما أحب وكره إلا أن يؤمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة) متفق عليه[2].

ثالثاً :واجب المحافظة على كرامة الوظيفة:

يؤكد نظام الخدمة المدنية الكويتي، والأردني على هذا الواجب فنجد أن المشرع في كلا البلدين لم يقصر مسئولية الموظف عن ما يرتكبه من أعمال أثناء مباشرة الوظيفة الرسمية بل تجاوز ذلك على مسئوليته عما يصدر منه خارجها أو حتى خارج البلاد، ففي المادة (24) من نظام الخدمة المدنية في الكويتي ورد النص على أنه" أن يحافظ على كرامة الوظيفة وان يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب " وباستقراء نظام الخدمة المدنية الأردني نجد أنه حدد بعض التصرفات التي تمس شرف الوظيفة، وكرامتها مما يستوجب المساءلة التأديبية ومنها تناول المشروبات الروحية، تعاطي المخدرات، والمقامرة. كذلك جاء الحظر على القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك الأمين والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التعرض عليها[3].

رابعاً : واجب الولاء الوظيفي والالتزام بسياسة الدولة

يجب علي الموظف العمل علي صيانة أموال الدولة التي يستعملها بحكم وظيفته والمحافظة عليها، وعدم الاستيلاء عليها أو استغلالها لنفسه [4]، أو الإضرار بها بسوء استخدامها

---

[1] سورة النساء، اية رقم (56).

[2] صحيح البخاري، ص338.

[3] المادة 24 من نظام الخدمة الكويتي، والمادة 68/ ه من نظام الخدمة الأردني رقم 30 لعام 2007 م.

[4] الحلو، ماجد راغب، بحث الاعتداء علي المال العام، منشور بمجلة كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية، العدد الثاني من السنة السادسة عشرة، ص 57 ومابعدها.

[1]. كذلك يحظر علي الموظف الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة [2].

وقد أكد المشرع الكويتي والأردني على هذا الواجب، فبالرجوع للمادة 25 نظام الخدمة المدنية الكويتي نجد أنها ذكرت" [3] أن يدلى بأية معلومات عن الأعمال التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو وفقا لتعليمات خاصة أو ينشر ذلك بأية وسيلة إلا بإذن كتابي من الوزير، ويستمر هذا الحظر حتى بعد انتهاء خدمة الموظف.

كما أن المشرع الأردني أكد على هذا الواجب في المادة (68 / ه) من نظام الخدمة المدنية حيث جاء فيها" يحظر على الموظف توزيع أي مطبوعة أو نشرة سياسية أو كتابة عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الدولة وهيبتها أو التوقيع عليها".

---

[1] راجع المادة 5/76 والمادة 4/77 من قانون العاملين المصري والمادة 4/24 من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

[2] الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 251

[3] مرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية (رقم: 15 / 1979) قانون الخدمة المدنية >> الأحكام العامة والانتقالية

المطلب الثاني

الواجبات الوظيفية خارج نطاق العمل الرسمي.

لا تعتبر واجبات الموظف خارج نطاق الوظيفة، تتعلق بأداء العمل مباشرة وهي كثيرة ومتنوعة وتختلف في أهميتها ومدى التزام الموظف بها من وظيفة إلى أخرى وفي نفس الوظيفة من درجة إلى أخرى، ولذا سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في أولاً واجب عدم استغلال نفوذ الوظيفة، ثانياً عدم إفشاء أسرار الوظيفة، ثالثاً واجب عدم الانشغال بالتجارة.

ولأنه لا يوجد معيار يحدد هذه التصرفات أو الأعمال فإن مركز الموظف ومحل عمله يلعبان دوراً في تحديد هذه التصرفات، فما يطلب من الموظف الرتبة والمرتبة العالية ربما لا يطلب من الموظف ذو الرتبة والمرتبة الأدنى، فالموظف القيادي مثلاً قد يؤاخذ عن بعض التصرفات التي يمكن غض النظر عنها في حالة الموظف العادي، كما أن طبيعة عمل المرفق لها أهمية خاصة في هذا السياق، فالمستشفيات مثلاً كمرافق عامة تتميز بحساسية خاصة بسبب اتصالها بالجنسين مما يتطلب من القائمين بالعمل فيها أن يكونوا على درجة عالية من السلوك الوظيفي والابتعاد عن الشبهات، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها حيث قضت بأن" الموظف الذي حاز على ثقة الإدارة عند تعيينه يجب أن يسلك مسلكاً حسناً ويتجنب الانزلاق في الخطأ أو يسلك مسلكاً شائناً لا يتفق وكرامة الوظيفة العامة[1].

أولاً: واجب عدم استغلال نفوذ الوظيفة:

لا ريب أن جريمة الاتجار بالنفوذ التي يرتكبها موظف عام أو أحد الأفراد، تتضمن إساءة إلى ثقة الجمهور في نزاهة الوظيفة العامة وتنال من سمعة السلطات العامة الوطنية والجهات الخاضعة لإشرافها، وتضر بالثقة الواجبة في أعمالها، كذلك فإنها تخل بسير العمل في

---

[1] محكمة العدل عليا أردنية رقم 71/55 مجلة نقابة المحامين ص 992.

مرافق الدولة وتفضي إلى إثراء الجاني بغير حق، عن طريق استغلال نفوذه، المستمد من صفته كموظف عام، أو من مركزه العام في المجتمع، أو من علاقة قرابة أو صداقة أو غير ذلك من الصلات التي تربطه بالموظف، وتمكينه من تسخيره لقضاء حاجة صاحب المصلحة، وهذا من شأنه أن يجعل الوظيفة العامة وما تخوله من نفوذ سلعة يتجر فيها.

وقد أورد المشرع الأردني في المادة (68) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لعام 2007، من خلال نصوص الخدمة المدنية بعض الأمثلة لهذا الواجب وإن تفاوتت في الصيغ فهي متفقة من حيث المضمون ومنها ما ورد في النظامين" يحظر على الموظف قبول الهدايا أو الإكراميات أو خلافه بالذات، أو بالوساطة لقصد الإغراء من أرباب المصالح. [1]

ثانياً :واجب عدم إفشاء أسرار الوظيفة:

يفرض هذا الواجب على الموظف عدم إفشاء أية معلومات أو بيانات عن المسائل التي يطلع عليها بحكم وظيفته، وهذا الواجب السلبي هو في الحقيقة من الواجبات التي لا تنتهي بانتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة ولكن الموظف يلاحق حتى بعد تركه الخدمة فهو مطالب بالالتزام بهذا الواجب[2].

كما يعني عدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها الموظف بحكم عمله إذا كانت سرية بطبيعتها كالأمور المتصلة بحياة الناس الخاصة، أو بالنص علي اعتبارها كذلك بأية أداة قانونية. ويظل الالتزام بكتمان سر المهنة قائما علي عاتق الموظف حتى بعد ترك الخدمة [3].

---

[1] المادة (68) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لعام 2007

[2] كنعان، نواف، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس ١٩٩٢ ص 160

[3] راجع المادة 77 فقرة 7، 8، 9 من قانون العاملين المصري والمادة 5/25 من قانون الخدمة المدنية

ومخالفة هذا الواجب يمكن أن تثير إلي جانب المسئولية الإدارية للموظف كل من المسئولية الجنائية [1]، والمسئولية المدنية لمرتكب المخالفة [2] ' ولا يجوز للموظف فضلا عن ذلك أن ينشر أي تصريح عن أعمال وظيفته بغير أذن، أو أن يحتفظ لنفسه بأصل أيه ورقة من الأوراق الرسمية المتصلة بوظيفته [3].

كذلك يجد الباحث أن نظام الخدمة المدنية الأردني نص على هذا الواجب أيضاً بقوله "يحظر على الموظف الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة أو صورة عنها لأية جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته[4].

ثالثاً :واجب عدم الاشتغال بالتجارة.

لقد ورد النص في المادة (26) من نظام الخدمة المدنية في الكويتي أنه يمتنع على الموظف القيام بما يلي:

- أن يزاول الأعمال التجارية أو الصناعية أو المهنية وذلك فيما عدا الحالات التي يحددها مجلس الخدمة المدنية.
- أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة مساهمة تجارية و صناعية إلا إذا كان ممثلاً للحكومة فيها.

كما نصت المادة (25) من قانون الخدمة المدنية على أن يحظر على الموظف الآتي:

---

[1] راجع المواد من 147 إلي 154، والمادة 310 من قانون العقوبات المصري

[2] الحلو، ماجد راغب، بحث السرية في أعمال السلطة التنفيذية، المنشور بمجلة كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية، العدد الأول والعدد الثاني، المجلد 17، ص 111

[3] راجع المادة 7/77، 9 من قانون العاملين المصري، والمادة 6/25 من قانون الخدمة المدنية الكويتي

[4] المادة68 فقرة ب من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لعام 2007 م.

1. أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة عقارات أو منقولات من الجهة الحكومية التي يؤدي فيها أعمال وظيفته، كما يحظر عليه أن يبيع أو يؤجر لها شيئاً من ذلك.

2. أن تكون له مصلحة بالذات أو بالواسطة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بأعمال أية جهة حكومية.

3. أن يؤدي أعمال للغير بمرتب أو بمكافأة أو بدونهما ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن كتابي من الوزير ويعتبر عدم الحصول على هذا الإذن بمثابة مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة، ومع ذلك يجوز للموظف أن يتولى القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين ممن تربطه من تربطهم بهم صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة على أن يخطر الموظف الجهة التابع لها بذلك.

4. أن يستغل وظيفته لأي غرض كان أو أن يتوسط أو أن يوسط أحداً في شأن من شئون وظيفته.

5. أن يدلي بأية معلومات عن الأعمال التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو وفقاً لتعليمات خاصة أو ينشر ذلك بأية وسيلة إلا بإذن كتابي من الوزير، ويستمر هذا الحظر حتى بعد انتهاء خدمة الموظف.

6. أن يحتفظ لنفسه بأصول أية وثائق رسمية أو صور منها سواء كانت أوراقاً أو شرائط أو أفلاما أو غيرها مما يتعلق بالجهة التي يعمل بها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.

وكانت الأنظمة السابقة تنص على هذا الواجب بشكل أوضح حيث نصت على أنه "يحظر على الموظف أن يمارس بنفسه، أي أعمال تجارية، أو صناعية، أو زراعية مما يؤثر على عمله الرسمي أو يتعارض معه أو أن يقوم بنفسه، أو يشترك بصفقات مضاربات تجارية

باسمه أو بأسماء أخرى.... أو شراء وبيع العقارات الحكومية أو أملاك الدولة بقصد الـربح) الشخصي أو المضاربة"[1].

وتنص الفقرة (ز) من المادة 68 من نظام الخدمة رقم 30 لسنة 2007 على ما يلي:- يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي عمل من الأعمال التالية:-

العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذا مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئـات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة.

وتنص المادة (67) من النظام ذاته على ما يلي الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمـة المواطن والمجتمع يحكمها ويوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحـضارة العربيـة والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعـد والقـيم، وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر وتبين حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حـد سـواء، ومن قبل تحقيق ذلك فإنّ على الموظف الالتزام بأوقات الدوام الرسمي وأداء مهـام وواجبـات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة.

كما تنص المادة (68) من النظام ذاته على ما يلي "يحظر على الموظف وتحت طائلـة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون

---

[1] المادة 83 من نظام الخدمة المدنية الأردني الملغي رقم 23 لسنة 1966

إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى وذلك تحت المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة. ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة.

الفصل الثالث

عناصر التأديب

المقدمة :

لقد نص المشرع الكويتي والمشرع الأردني على مجموعة من الواجبات التي تقع على عاتق الموظف، كما نص على مجموعة من الإجراءات التي تضمن قيام الموظف بواجباته على أكمل وجه، وهو أمر لا بد منه، إذ أن وجود هذه الواجبات دون اقترانه بجزاءات، يعني تحولها من واجبات قانونية إلى مجرد واجبات أدبية أو أخلاقية، لا يتعدى جزاء مخالفتها تأنيب الضمير بسبب التقصير عن القيام بالواجب، أو استهجان المجتمع للتصرف.

وأن كان وجود الجزاء ضرورياً لضمان قيام الموظف بعملة، فأنه من الضروري من ناحية أخرى وجود مجموعة من الضمانات ضد تعسف السلطة الإدارية وطغيانها عن طريق إساءة استعمال العقوبات المناط بها توقيعها.

وهذه العناصر هي الوسيلة للسلطة لضمان احترام القواعد القانونية وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرفق العام، فهو إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية ناشئ ومترتب على رابطة التوظف القائمة بين الموظف والجهة الإدارية التي ينتمي إليها.

وبناء علي ذلك سوف نقوم بدراسة هذا الفصل من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : المخالفة التأديبية

المبحث الثاني : السلطة التأديبية

المبحث الثالث : العقوبة التأديبية

المبحث الأول

المخالفة التأديبية

إن المخالفات التأديبية تمثل نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب، وهي ذات طبيعة خاصة وأركان لا تقوم إلا بها، مما يميزها عن غيرها[1]كما أنهـا لا تخـضع لقاعدة" لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص "وهي القاعدة المطبقة في الجرائم الجنائية، والتي يطلـق عليها((مبدأ المشروعية)) إلا أن هذا المبدأ يمكن أن يأخذ لوناً آخر في مجال المخالفة التأديبية يتفق وطبيعتها[2].

المطلب الأول

تعريف المخالفة التأديبية وأركانها

لما كان من الصعب حصر المخالفات التأديبية تشريعياً فإن المشرع يتجنب عادة تعريف المخالفة التأديبية ويكتفي بذكر الواجبات المناط بالموظف القيام بها، والمحظورات التي يتوجب عليه عدم ارتكابها، وفي ضوء ذلك تصدى الفقه والقضاء الإداريان إلى هذه المسألة.

قد سار قانون الخدم المدنية الكويتي على هذا النهج، ولم يسلكا مسلك قـانون الجـزاء والقوانين الجزائية الأخرى في حصر الأفعال المؤثمة وتحديد أركانها، ونوع ومقـدار العقوبـة المقررة لكل فعل منها، وإنما اكتفى قانون الخدمة المدنية بسرد أمثلة من واجبـات المـوظفين والأعمال المحظورة عليهم، بأن كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص

---

[1] يطلق على المخالفات التأديبية تسميات مختلفة منها :الخطأ التـأديبي، أو الـذنب التـأديبي، الـذنب الإداري، الجريمة التأديبية، المخالفات الإدارية، وتثار هذه التسميات بخاصة في الفقه والقضاء المصري إلا أننـا سـوف نعتمد مصطلح المخالفة التأديبية، لأنه هو المصطلح الأنسب لإطلاقه في حالة إخـلال الموظـف بالالتزامـات المتعلقة بالوظيفة العامة مما يميزه عن غيره من الأفعال

[2] الطهراوي، هاني علي، طبيعة المخالفات التأديبية ومبدأ المشروعية، جامعة الزرقاء الأردن، بدون سنة نشر، ص ١ وأيضاً ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفة. التأديبية دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية سنة 2007 م ص164

عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبياً مع عدم الإخلال بالمسئولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء، و بإعفاء الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر، ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي[1]، محاولين وضع تعريف للمخالفة التأديبية وبيان أركانها من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

تعريف المخالفة التأديبية.

أن استخدام تعبير المخالفة التأديبية فهو الاصطلاح الذي جرى أحكام القضاء وكتابات الفقه، فهو يقرب تصرف الموظف من مفهوم الإخلال في قواعد قانون العقوبات حيث يتشابه النظامان ويتفقان في وجود إخلال يقابله عقاب مهما كانت درجة هذا الإخلال يدمغ صاحبه بصفة المذنب[2].

وأيا كانت اصطلاح المخالفة التأديبية باعتباره الاصطلاح الذي استخدمه التشريع في التعبير عن مظاهر هذا الإخلال خاصة.

ففي حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية قضت المحكمة بأن " المخالفات التأديبية هي تهم مستقلة عن التهم الجزائية قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها[3].

---

[1] عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص 144.

[2] الدائرة الإدارية في الكويت، تاريخ 26\12\1967، السجل رقم 13، ص 273.

[3] حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 65/61 لعام 1965 مجموع المبادئ التي قررتها منذ 1963 – 1987 ج ١ نقابة المحامين ص 272 العجارمة، نوفان، المرجع السابق، ص53

كما عرفت المادة (27) من قانون الخدمة المدنية الكويتي في فقرتها الأولى ضمناً المخالفة التأديبية بأنها " الإخلال بالواجبات أو مخالفة المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح ورتبت علي ذلك التعريف نتيجة بالنسبة لمرتكبها إلا وهي معاقبته تأديبياً، وحماية للموظف الذي يلتزم بواجب طاعة رؤسائه وفي ذات الوقت يراعي في أعماله مبدأ المشروعية وتوفيقا بين هذين الالتزامين في حالة ارتكابه مخالفة تنفيذا لأمر رئيسه فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (27) أنفة الذكر علي انه " ويعفي الموظف من العقوبة التأديبية إذا اثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلي المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية علي مصدر الأمر " [1]، كما قال أنها كل فعل أو امتناع إرادي يأتيه الموظف يخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها ويصدر من شخص تتوافر فيه صفة الموظف العام[2]، وقال آخرون بأنها عدم التزام الموظف العام بالأسس التنظيمية والأخلاقية أثناء تأدية الوظيفة وخارجه[3].

يمكننا الاسترشاد في تعريف المخالفة التأديبية بما جاء في مجال التشريع، وان كان المشرع حريصا على ألا يضع تعريفا مانعا جامعا أو يضع إطارا مغلقا لمفهوم المخالفة التأديبية، حيث لا يسري هنا مبدأ لا جريمة ألا بنص وهذا هو المبدأ المعروف في مجال الجريمة الجنائية.

وقد اكتفى المشرع الكويتي مثل الأردني في هذا الصدد بأن نص على بعض الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها، كما أورد بعض التصرفات التي يتعين عليه أن يمتنع عن

[1] المادة 27، قانون الخدمة المدنية الكويتي، رقم 15 لجلسة 1979

[2] العتوم، منصور، المسئولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 81

[3] عبد الهادي، بشار، دراسات وأبحاث في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 31. للإطلاع أكثر حول مفهوم المخالفة في الفقه الإداري بشكل عام، أنظر مؤلف الطماوي، سليمان، قضاء التأديب. المرجع السابق،. ص 50. العجارمة، نوفان، المرجع السابق، ص24

إتيانها، فإذا قصر في أداء واجب عليه أو أتى فعلا ممنوعاً عليه إتيانه فانه يقع تحت طائلة المساءلة التأديبية. وقد حرص المشرع الكويتي في المواد ((23- 24 – 25 – 26)) من قانون الخدمة المدنية على النص على مجموعة من الواجبات والمحظورات، وتضمنت في المادة (23) فقرة خامسة التزام عام بأن يحافظ الموظف على كرامة الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب، ووضعت المادة (28) مبدأ عام إذ قررت " كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين واللوائح يعاقب تأديبياً ".

وتم تعريف المخالفة التأديبية بأنه كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ارتكب هذه التصرف عن إرادة آثمة[1].

ويمكننا تعريف المخالفة التأديبية بأنها إخلال شخص ينتمي إلى هيئة بالواجبات التي يلقيها على عاتقه انتماءه إليها[2]، ونظرا إلى هذا الاتساع وعدم التحديد في المخالفات التأديبية فإن وجود الرقابة القضائية على سلطات التأديب اكبر ضمانه لحماية الموظف العام في مواجهة السلطة التقديرية، خاصة وان المخالفة يدخل في تكوينها اعتبارات مادية واعتبارات أدبية، بل أن هذه الأخيرة تقوم بدور خطير في مجال التأديب وهو أمر بدوره يختلف في تقديره من جماعة إلى أخرى بل ويشكل في ذاته سلطة تشريعية تقنن آداب الجماعة[3].

---

[1] محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الادارية، السنة الخامسة، العدد الاول، ص42.

[2] محمود نجيب حسني، قانون العقوبات القسم العام، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1998، ص 45.

[3] محمد عصفور، المرجع السابق، ص 46، حيث يقول " ان لكل طائفة نظرية ادبية خاصة لما تقدره التزامات او واجبات على اعضائها، واذا ساغ لنا ان نستعير بعض التعبيرات السياسية الشائعة لتوضيح هذا المعنى لقلنا دون تردد ان لكل نظام طائفي اساسا ايدولوجيا وأن هذا الاساس شأنه شأن كافة الاسس الايدلوجية يتميز بطابع المرونة، لأنه معنى حي متطور مع كل نبضه ينبضها قلب الطائفة، أو مثل اعلي ترى أنها مدفوعة إلى تحقيقه.

الفرع الثاني

أركان المخالفة التأديبية

إذا كان هناك إجماع فقهي على أن للجريمة الجنائية ثلاثة أركان، مادي، وقانوني، ومعنوي، فإن هناك اختلاف فقهي حول هذه الأركان بالنسبة للمخالفة التأديبية، ويدور هذا الاختلاف حول مدى ضرورة توافر بعض الأركان من عدمه، فذهب البعض إلى أن المخالفة التأديبية تقوم على ركنين فقط، مادي يتمثل في الفعل الإيجابي، أو السلبي وركن معنوي يتمثل بصدور الفعل عن إرادة آثمة، فإذا تعمد ارتكاب الفعل وأراد النتيجة كان الركن المعنوي هو القصد وإذا تعمد الفعل دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي[1].

ويرفض جانب من الفقه بناء المخالفة التأديبية على ذات بناء الجريمة الجنائية ويرى أن محور مساءلة الموظف تأديبياً تكمن في عنصرين هما الموظف المراد تأديبه والذنب الإداري الذي اقترفه[2]، وتقوم المخالفة التأديبية علي ركنين، أولهما الركن المادي : وهو السلوك الايجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالا بواجبات وظيفته، ويجب أن يتمثل الركن المادي في تصرف محدد ثبت ارتكابه. وثانيهما الركن المعنوي : وهو الإدارة ألاثمة لدي الموظف مرتكب الخطأ الوظيفي، وسواء كانت المخالفة عمديه أو غير عمديه تقوم المخالفة التأديبية وتتقرر مسئولية الموظف عن المخالفات التأديبية المرتكبة من قبلة، أما في حالة انعدام إدارة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة التأديبية بسبب قوة قاهرة أو إذا كان فعله تنفيذا لأمر مكتوب

---

[1] الملط، محمد جودت، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1967 م، ص 80 وما بعدها.

[2] يمثل هذا الرأي الدكتور الطماوي، سليمان محمد القضاء الإداري قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 50

من رئيسه في العمل رغم تنبيه كتابة للمخالفة، فلا تقوم المخالفة في هذه الحالات[1]، من الملاحظ أن المشرع الكويتي ضيق من مفهوم الجريمة التأديبية بتلك الصياغة التي قصرت مفهوم المخالفة التأديبية علي الواجبات أو المحظورات المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالرغم من أن المخالفة التأديبية قد لا يتم نص عليها كما هو الحال في الجريمة التأديبية التي مصدرها العرف فقد لا تشكل مخالفة تأديبية، بالرغم من أن الفقه والقضاء مستقران علي اعتبار العرف من مصادر تأثيم المخالفات التأديبية[2].

ورغم هذا فإننا نؤيد وجهة النظر التي ترى أن هذا الركن لازم حتى في مجال المخالفات الوظيفية بالرغم من عدم خضوعها لمبدأ المشروعية كما أسلفنا، إلا أنه لا يجب أن نغفل أن النظام الوظيفي هو نظام قانوني تستند عليه الإدارة في توقيعها لهذه المخالفات فيجب على الإدارة أن تحترم هذا المبدأ بشكل عام ولا يترك لها المجال مفتوحاً لتجرم ما تشاء، وتبيح ما تشاء من الأفعال[3].

---

[1] قبيلات حمدي، القانون الاداري، الجزء الثاني(القرارات الإدارية–العقود الإدارية–الأموال العامة–الوظيفة العامة)، دار وائل للنشر–الأردن، ط1، 2010، ص 328

[2] الشتيوي سعيد، المساءلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 40

[3] العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام المرجع السابق، ص 57

المطلب الثاني

أنواع المخالفات التأديبية

تعد المخلفات التأديبية من الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتحقيق الانضباط في العمـل الإداري، للوصول إلى حسن سير المرافق العامة[1]، ونظراً لأهمية وفاعلية العقوبة التأديبية حاول فقهاء القانون الإداري جاهدين الوصول إلى مدلول وطبيعته هذه المخالفة، حيث يذهب رأي بأنها جزاء أدبي ومادي في ذات الوقت إذ تمس الموظف في شرفه وفي وظيفته [2].

ويرى اتجاه آخر بأنها جزاء ذو نوعية خاصة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون المساس بحريته أو ملكيته الخاصة، بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة تتصل اتصالاً وثيقا فيما بينها، بحيث يترتب الحرمان أو الانتقاص من امتيازات الوظيفة[3]، ويذهب جانـب آخـر بأنهـا وسيلة من وسائل الإدارة تنطوي على عنصر الإيلام، وتقوم باستخدامها بناء على نـص فـي القانون في مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية، بهدف المحافظة علـى النظام فيها[4].

الفرع الأول

موقف التشريع الكويتي

نص قانون الخدمة المدنية الأردني في المادة (141) وتماثلها المادة (28) مـن قـانون الخدمة المدنية الكويتي على أن العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين هي[5] :

---

[1] عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط2، بلا ناشر، الإسكندرية، 2004، ص 13.

[2] عزيزة شريف النظام التأديبي وعلاقته بأنظمة الجزاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 316.

[3] سليمان الطماوي، القضاء الاداري قضاء التأديب، مرجع سابق، ص92.

[4] مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس القاهرة، 1996، ص26

[5] المادة 28، من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979

1. الإنذار

2. الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة عشر يوما في المرة الواحدة ولا تجاوز تسعين يوما خلال اثني عشر شهرا.

3. تخفيض الراتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تتجاوز اثني عشر شهرا عن المخالفة الواحدة.

4. خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة التقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها.

5. الفصل من الخدمة.

ولا توقع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلا احد العقوبات التالية :

أ. التنبيه كتابة من الوزير

ب. اللوم.

ج. الفصل من الخدمة.

تلك هي الأنواع أو قائمة الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين المدنيين بالدولة ويلاحظ على هذه القوائم عدة أمور منها ما يلي :

1. إن المشرع راعى التدرج في أنواع الجزاءات، وفي هذا التدرج رعاية لمصلحة العاملين ينبغي أن يراعي عند تقدير الجزاء الملائم لجسامة المخالفة، كذلك خص المشرع الكويتي الوظائف القيادية بجزاءات تناسب مكانتهم من الهيكل الوظيفي.

2. أن هذه القائمة وردت على سبيل الحصر، لذا لا يتصور أن توقع على الموظف عقوبة أخرى لم يرد لها ذكر في هذه القائمة كالنقل المكاني إذا استهدف به العقاب أو لفت النظر الذي يجري عليه العمل في كثير من الأحيان فهو لا يعتبر عقوبة تأديبية، ولا يعدو أن يكون أجراءً

مصلحياً لتحذير الموظف وتوجيهه في عمله دون أن يترتب عليه إحداث أثر في مركزه القانوني.

3. وجه نقد إلى بعض العقوبات بمقولة أن المبدأ شخصية العقوبة المسلم به هي جميع النظم غير متحقق بصورة كاملة فيها، فهي تورد عقوبة الخصم من الراتب مع أن من المعروف أن المرتب قد يكون المردود الأساسي لأسرة الموظف مع وجود المنع في القانون من أن يجمع الموظف بين الوظيفية وعمل آخر.

الفرع الثاني

موقف التشريع الأردني

إن العقوبة التأديبية متمثلة في الجزاءات التي توقع علي الموظف العام نظراً لارتكابه مخالفة تأديبية، وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهية للرابطة الوظيفية، [1] كما حدد نظام الخدمة المدنية الأردني العقوبات التأديبية علي سبيل الحصر هذه العقوبات فيما يلي [2]:

١. التنبيه. ٢. الإنذار.

٣. الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما يزيد عن سبعة أيام في الشهر.

٤. حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة. ٥. حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين.

٦. الاستغناء عن الخدمة. ٧. العزل.

مع ملاحظة أن المشرع الأردني وزع الصلاحيات في توقيع هذه العقوبات، حسب خطورتها وجسامتها فأناط بالرئيس المباشر إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز الإنذار والتنبيه وأناط بالمدير إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز الحسم من الراتب، وأناط بالأمين إيقاع العقوبات التي لا

---

[1] قبيلات، حمدي، القانون الإداري، الجزء الثاني (القرارات الإدارية – العقود الإدارية – الأموال العامة – الوظيفة العامة)، دار النشر – الأردن، ط1، 2010، ص 331

[2] المادة (141 \ أ) من الفصل السادس عشر من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 م.

تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة، وأناط بالوزير إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز الزيـــادة السنوية لمدة سنتين[1]، أما بالنسبة لقويتي الاستغناء عن الخدمة وعقوبة العزل فلا صـــلاحية لأي رئيس باستخدام هذا العقاب مباشره، بل توكل إلى مجلس تأديبي يشكل من ثلاثة أعضاء وتجدد كل سنتين يكون هدفه التأكد من المعطيات والمعلومات الواردة من لجنة التحقيق وبعد أن تصدر قرارها يحق للموظف استئناف قرارها عند لجنة الاستئناف خلال خمسة عشر يومـــاً، ويكـــون قرار لجنة الاستئناف ملزم للرئيس بإصدار العقوبة أو إلغائها.

ولم يتضمن نظام الخدمة المدنية الأردني تعريفاً أو تحديداً للمخالفة التأديبية فالمخالفـــات الإدارية غير محددة مسبقاً، وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب، إذ من المستحيل حصر الأفعال التي من شأنها أن تقرر مسئولية الموظف تأديبيا، ومن هنا فالقانون الإداري لا يأخذ بمبدأ لا جريمة إلا بنص أو شرعية المخالفة، الذي يوجب تحديد المخالفات التي تؤدي إلي تقريـــر المـــسئولية التأديبية علي سبيل الحصر بنصوص قاطعة تحدد أركان هذه المخالفات[2]. كما قـــضت محكمـــة العدل العليا الأردنية في هذا الصدد " أن الحكم التأديبي هو الذي يصدر عن الهيئات المختـــصة لمحاكمة الموظفين أو بعض الطوائف والجماعات علي ما يرتكبونه من أعمـــال تكـــون ماســـة بوظائفهم أو بشرف مهنتهم "[3].

---

[1] أنظر المادة 142 القانون السابق.

[2] حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 76 لسنة 1986، جلسة 1986/12/31، موســـوعة المبـــادئ، المرجـــع السابق، ص 168

[3] قرار رقم 1975/107 فصل بتاريخ 1975/1/1 (هيئة عادية)، منشور علي الصفحة 814 من العدد 5 مـــن مجلة نقابة المحامين لسنة 1976.

المبحث الثاني

السلطة التأديبية

السلطة التأديبية هي الجهة المختصة بممارسة وظيفة التأديب وفقاً للأوضاع. المقررة قانونيا[1] وتختلف السلطة التأديبية باختلاف أنظمة الدول[2]، ورغم ذلك فإن الفقه الإداري يكاد يجمع على رد هذه النظم إلى ثلاثة[3]، وهي النظام الرئاسي، والنظام شبه القضائي، والنظام القضائي.

المطلب الأول

الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية

١ –**النظام الرئاسي:** النظام الرئاسي في التأديب كان هو النظام المستخدم في الأصل في هذا المجال باعتبار أن الذين يقدرون الأخطاء الإدارية. وبالتالي تقرير العقوبة الملائمة لها هم الرؤساء المختصون حسب التدرج الوظيفي بالجهة الإدارية وذلك دون تدخل أية جهة أخري أو استشارة هيئة خارجية ويستمد هذا النظام دعائم وجودة وسند تطبيقه بناء علي عدة اعتبارات.

٢ –**النظام شبه القضائي:** وهذا النظام من نظم التأديب يقترب من النظام الرئاسي أو يعتبر تجاوزاً صورة من صورة ذلك أن سلطة توقيع الجزاء في ظل هذا النظام من اختصاص السلطة الرئاسية غاية الأمر أنه يلزم قبل توقيع الجزاء نهائياً استشارة هيئات تمثل فيما كل من الحكومة

---

[1] السهلي، محمد مشبب، المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير. جامعة عمان العربية. عمان 2006 م ص

[2] الصروخ، مليكة، سلطة التأديب في الوظيفة العامة. رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس مطبعة. الجبلاوي 1989 م، ص 87

[3] يرى جانب من الفقه أن أنظمة التأديب تقتصر على نوعين، إداري، وقضائي، أنظر حول هذا الشأن الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري قضاء التأديب، دراسة مقارنة دار الفكر العربي لعام1979 م، ص 438، كذلك محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 162 وما بعدها. حيث يرى هذا الأخير أن النظام شبه القضائي هو صورة من صور النظام الرئاسي

والموظفين بالتساوي ويطلب إليها النظر في الإجراءات واقتراح الجزاء وكقاعدة عامة فإن هذا الاقتراح بالجزاء لا يقيد السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء. وربما كان من شأن هذا النظام تفادي أوجه النقد الموجهة للنظام الرئاسي ويؤدي بقدر الإمكان إلي توفير الضمانات للموظف قبل إصدار قرار التأديب [1]. ومفهوم هذا النظام أن الرئيس الإداري له سلطة توقيع الجزاء غير أنه يتعين قبل توقيع الجزاء عرض الأمر علي هيئة مستقلة أو تشكيل مجلس التأديب من عناصر قضائية وأخري إدارية وتأخذ بهذا النظام بعض الدول منها فرنسا وإيطاليا.

٣ -**النظام القضائي:** ويتميز هذا النظام بتماثل الدعوى التأديبية بالدعوى الجنائية واقتراب كل منهما من الأخرى حيث يتطلب العمل به الفصل المطلق بين السلطة الرئاسية التي تتولى عادة رفع الدعوى التأديبية ومتابعتها وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة تختص في أحوال معينة وتبعاً لنوع الجزاء أو شدته – بتقدير الخطأ المهني المنسوب للموظف وتقدير الجزاء المناسب والملائم لهذا الخطأ ويعتبر القرار الصادر من هذه الهيئات في هذا الشأن ملزماً للسلطات الرئاسية.

وهذا النظام وبلا شك يحقق قدراً من الضمان للموظف في مواجهة السلطة الرئاسية وتأخذ به بعض الدول منها ألمانيا ومصر [2]، غير أنه نظراً لافتقاد هذا النظام للفعالية المطلوبة من التأديب علي النحو الموجود في النظام الرئاسي فقد لجأت الدول التي تأخذ به إلي منح السلطة التأديبية الحق في ممارسة بعض السلطات منها تحريك الدعوى التأديبية – التحقيق المبدئي – الوقف المؤقت عن العمل.

---

[1] د. ثروت عبد العال " الوظيفة العامة " كلية الحقوق – جامعة أسيوط 2003 ص 315

[2] د. عبد الفتاح حسن " التأديب " دار النهضة العربية 1998 القاهرة

المطلب الثاني

السلطات المختصة بالتأديب في الكويت

من واقع الاختصاص الطبيعي للإدارة بالتأديب نمت وترعرعت أجهزة للتأديب تشارك الرئيس الإداري وتعاون النظام التأديبي وقد استمدت هذه الأجهزة قواعدها وضوابطها من النظام الإداري، وسوف نتحدث عن هذه الأجهزة الممثلة في سلطة التحقيق والاتهام وإصدار القرار والإجراءات التي تتبعها هذه السلطات.

عرفت دولة الكويت أول تنظيم شامل للوظائف العامة المدنية سنة (1954)، ثم تطور التنظيم القانوني بعد ذلك وهو في تطوره مر بمراحل ثلاثة فيما يتعلق بسلطة التأديب[1].

أما المرحلة الأولى من التنظيم فكانت في ظل القانون الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 1954م، الذي بدء في تطبيقه عام 1955، الخاص بقانون الموظفين والتقاعد وعاصره صدور قانون كادر عمال الحكومة في 30\8\1955م، وفي ظل هذه المرحلة قسم المشرع الاختصاص التأديبي ما بين السلطة الرئاسية وبين مجلس تأديبي :

أولا : أما السلطة الرئاسية التأديبية فكانت ممثلة في الرئيس الإداري الأعلى أو مدير الدائرة حيث نصت المادة الخامسة عشر من قانون 1954 على أن يجوز لمدير الدائرة توقيع عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو الخصم من الراتب عن مدة لا تتجاوز عشرة أيام في السنة الواحدة وذلك بعد استجواب الموظف كتابيا ويكون قرار المدير مسبباً ونهائياً[2].

---

[1] طاهر موسى عطية، علاقة الحكومة المركزية بالسلطة المحلية، دراسة عن دولة الكويت، مقدمة الى الندوة العربية الثانية للإدارة المحلية التي عقدت بدمشق سنة 1972، وهي من مطبوعات المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

[2] المادة الخامسة عشر من قانون الخدمة المدنية الكويتي ص 67 1954.

وقد وضحت عناية المشرع هنا بوضع ضمانه تأديبية للموظف ممثلة في التحقيق كتابة، و تسبيب الجزاء، إلا أن صفة النهائية لهذا القرار مع عدم وجود سلطة مختصة قضائية للتظلم أمامها من هذه القرارات قضى على مبررات هذه الضمان.

ثانيا: أما عن المجلس التأديبي نصت المادة السادسة عشر من قانون 1954 على انه لا يجوز تنفيذ العقوبات الأخرى النصوص عليها ابتداءً من المادة الرابعة عشر بالباب الثالث فقرة (1) إلا بقرار من مجلس التأديب ويشكل مجلس التأديب من مدير الدائرة المختص التابع لها الموظف محل المساءلة ومدير دائرة شئون الموظفين أو من ينيبه ومدير دائرة أخرى ترشحه شئون الموظفين ويتولى هذا الأخير رئاسة المجلس [1].

كما نص القانون على تشكيل مجلس تأديبي أعلى يشكل من ثلاثة أعضاء جميعهم من رؤساء الدوائر بحيث يختص الأول بتأديب سائر الموظفين المعينين وغير المعينين ويختص الثاني بتأديب مديري الدوائر، ولكن كلا المجلسين يوقع ذات العقوبات ويلاحظ على اختصاص المجلس التأديبي في تلك الفترة ما يلي[2] :

1. اختصاص المجلس بإصدار قرارات نهائية غير قابلة للطعن فيها أو التعقيب عليها.
2. قرارات المجلس الأعلى لا تدخل دائرة التنفيذ إلا عقب تصديق الأمير عليها
3. يلاحظ الطابع الرئاسي الخالص لسلطة التأديب في صورتها الفردية أو في صورة المجلس التأديبي حيث لم يداخل تشكيله أي عنصر قضائي.

---

[1] المادة السادسة عشر من قانون الخدمة المدنية الكويتي ص 67 1979.

[2] المادة الخامسة عشر من قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979.

وبصدور قانون (7) سنة 1960 للوظائف العامة المدنية وقانون (18) لسنة 1960 للعاملين في القطاع الحكومي في ظل هذا التنظيم وزعت سلطة التأديب ما بين الرئيس الإداري الفرد وما بين مجالس التأديب وفقا لما يلي :

بالنسبة لتأديب شاغلي وظائف الحلقة الأولى (القيادية)، نصت المادة (19) على تشكيل مجلس أعلى للتأديب يتكون من ثلاثة أعضاء وقد لوحظ عليهم التشكيل القضائي الخالص اذ يتكون من رئيس محكمة الاستئناف العليا، ووكيل محكمة الاستئناف العليا والنائب العام ويختص المجلس بوقي عقوبتي اللوم والعزل دون غيرهم.

وبالنسبة لشاغلي الوظائف الحلقة الثانية (الإشراف والتوجيه) والحلقة الثالثة (وظائف التنفيذ)، وقد استند المشرع سلطة التأديب إلى كل من وكيل الوزارة المختص ومجلس التأديب:

أ. وفيما يتعلق باختصاص وكيل الوزارة اختص بالنسبة لكلتا الفئتين من الموظفين بتوقيع عقوبات محددة الإنذار والخصم من المرتب بما لا يجاوز شهرين في السنة أو خمسة عشر يوما في المرة الواحدة أي أن اختصاصه تقرر على أساس نوع العقاب بحد أقصى لما يملك توقيعه على الموظفين.

ب. أما مجلس التأديب فهو يشكل من ثلاثة أعضاء يضم فيهما العنصرين القضائي و الإداري، فهو يتكون من وكيل الوزارة التابع لها الموظف والمحامي العام أو رئيس النيابة ومندوب ديوان الموظفين من موظفي الحلقة الثانية إذا كان الموظف المتهم من شاغلي تلك الحلقة.

أما إذا كان الموظف المتهم من شاغلي الحلقة الثالثة يشكل المجلس من وكيل الوزارة المساعد الذي يتبعه موظف واحد وكلاء النيابة العامة يعينه النائب العام ومندوب عن ديوان الموظفين من موظفي الحلقة الثالثة.

وقد اتجه المشرع الكويتي في قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979 من حيث تنظيم السلطات التأديبية إلى اعتناق الأسلوب الإداري في تنظيم السلطات الإدارية حيث جعل جهة الإدارة هي الجهة الوحيدة التي تنفرد بمعاقبة الموظف المخطئ.

وقد ميز المشرع الكويتي في السلطات التأديبية بين من يشغلون الوظائف القيادية وباقي فئات الموظفين الذين ينتمون إلى مجموعة الوظائف العامة والفنية والمعاونة، وذلك على التفصيل التالي[1] :

1- السلطات المختصة بتأديب شاغلي الوظائف القيادية :

تنحصر سلطة التأديب ما بين الوزير منفرداً ومجلس الخدمة المدنية والأمر يتوقف على مدى العقوبة المطلوب توقيعها وهي لا تتعدى عقوبات التنبيه واللوم والعزل.

فالوزير هو صاحب الحق في توقيع عقاب التنبيه والذي يجب أن يكون مكتوباً، ويختص مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية بتأديب شاغلي هذه المجموعة وذلك بتوقيع عقوبتي اللوم والفصل من الخدمة، وللمجلس إحالة الموضوع إلى لجنة تشكل من بين أعضائه لدراسته واقتراح القرار المناسب ويجوز للجنة أن تستعين بآراء من تختاره من غير أعضائها، كما يجوز لها أن تكلف احد أعضاءها أو غيرهم لاستكمال التحقيق وتعرض اقتراحات اللجنة على المجلس

---

[1] عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1997، ص345

ويكون قراره نهائيا في الموضوع، وذلك لان رأي اللجنة الفرعية ما هو إلا رأي استشاري، كما أنها تقوم بالإجراءات التمهيدية اللازمة لعملية اتخاذ القرار النهائي[1].

2- السلطة المختصة بتأديب شاغلي المجموعات الوظيفية الأخرى.

يوزع الاختصاص بين وكيل الوزارة والوزير و تنص المـادة (61) مـن المرسـوم الخاص بنظام الخدمة المدنية على أن يختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبـات التأديبيـة لشاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة.

أما بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة فيختص وكيل الـوزارة بتوقيـع جميـع العقوبات التأديبية ما عدا الفصل من الخدمة فيصدر به قرار من الوزير، ويكون للـوزير فـي جميع الأحوال تعديل القرار الصادر من وكيل الوزارة بتخفيض العقوبة أو تشديدها كما يكون له إلغاء وحفظ التحقيق، ويباشر الوزير اختصاص نظر التظلمات في هذه القرارات وبذلك يباشـر الرقابة باعتباره سلطة إدارية أعلى على ما يصدره وكيل الوزارة من عقوبات[2].

---

[1] عزيزة الشريف، المرجع السابق، 1997، ص346.

[2] عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، المرجع السابق، 1997، ص 347

المطلب الثالث

السلطات المختصة بالتأديب في الأردن

نظم المشرع الأردني الأمور الخاصة بتأديب الموظف العام بموجب نصوص أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة، [1] فالمشرع الأردني عالج هذا الموضوع تحت عنوان الإجـراءات والعقوبـات التأديبية ورغم وجود أنظمة خاصة بتنظيم الوظيفة لبعض الطوائف. [2]

فبالنسبة لاختصاص السلطة الرئاسية نجد أن المشرع قد نظمه على النحو التالي:

1. مجلس الوزراء :فيما يتعلق بوقف موظفي الفئة العليا عن العمل وفيما يتعلق بتقدير النسبة التي يقررها من مجموع راتبه وعلاواته بالإضافة لمنحه الاختصاص بتشكيل لجنة من وزيـر العـدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان للنظر في المخالفات المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا، ودراسة أي شكوى ضد أي موظف ورأى الوزير عدم إحالتهـا للمجلس [3].
2. الوزير : وله توقيع الجزاءات التي لا تتعدى حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين بالنسبة لموظفي الفئة الأولى والثانية والثالثة[4].
3. الأمين العام :إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سـنة بالنـسبة لموظف الفئة الأولى والثانية والثالثة[5].
4. المدير :إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الحسم من الراتب لموظفي الفئة الأولى والثانيـة والثالثة [6].

---

[1] من هذه الطوائف سلك القضاء، وأعضاء هيئة التدريس في الجامعات، وموظفي المؤسسات الرسمية العامة.

- المادة (158\أ) والمادة (149\ أ، ب).

[3] نفس المادة

[4] راجع المادة (142/د) من نظام الخدمة الأردني رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٧ م.

[5] المادة (142/ج) من نفس النظام

[6] المادة (142/ب) من نظام الخدمة الأردني رقم 30 لعام 2007 م.

5. الرئيس المباشر :إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الإنذار بالنسبة للفئات السابقة.

كذلك أناط الاختصاص حسب التسلسل الإداري السابق بتوقيع العقوبات الـواردة فـي المـادة (141) من (1-5) بحق من تغيب عن عمله بدون عذر مشروع أو إجازة قانونية[1] .

هذا وفي حالة تنازع الاختصاص في نظر المخالفة المسلكية، بين الجهـات التأديبيـة الرئاسية سابقة الذكر، فيتم إحالتها ورفعها إلى الجهات الأعلى حسب التسلسل الإداري والتـي تملك العقوبة الأشد، أو الإحالة إلى المجلس التأديبي وفقاً لأحكام هذا النظام [2].

أما بالنسبة للاختصاص التأديبي للمجالس التأديبية فنجد أن المشرع الأردني وعلى عكس ما فعله بالنسبة للسلطة الرئاسية التي أناط بها توقيع بعض الجزاءات الواردة في المادة (141) نجده أوكل للمجلس التأديبي الاختصاص بتوقيع جميع الجزاءات المنصوص عليها في المـادة سابقة الذكر حسب تقديره للعقوبة[3].

وبعد أن كان اختصاص المجلس التأديبي على ثلاثة مستويات ومشكل مـن عناصـر إدارية خالصة بموجب النظام السابق[4]، نجد أنه بموجب النظام الحالي يوجد مجلس تأديبي واحد لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئة الأولى والثانية والثالثة ويتشكل هذا المجلس من:

1. أمين عام وزارة العدل رئيساً.
2. عضوية أمين عام ديوان الخدمة المدنية.
3. عضوية مستشار في ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي [5].

---

[1] المادة رقم (143-1) كما هي معدلة بموجب نظام الخدمة المدنية الأردني المعدل رقـم (31) لعـام 2009 الصادر في الجريدة الرسمية رقم (4953) بتاريخ 2009/3/16.

[2] المادة (144) من نظام الخدمة الأردني رقم 30 لعام 2007 م.

[3] المادة (146/هـ) (من النظام السابق الذكر).

[4] المادة 145من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 55 لسنة 2002 م.

[5] المادة 146/ أ 1، 2 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007 م.

المبحث الثالث

العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها

إن المخالفات التأديبية تمثل نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب، وهي ذات طبيعة خاصة وأركان لا تقوم إلا بها، مما يميزها عن غيرها، [1]كما أنها لا تخضع لقاعدة" لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص "وهي القاعدة المطبقة في الجرائم الجنائية، والتي يطلق عليها مبدأ" المشروعية "إلا أن هذا المبدأ يمكن أن يأخذ لوناً آخر في مجال المخالفة التأديبية يتفق وطبيعته[2]، كما تعد العقوبة التأديبية وسيلة لتقويم الموظف العام وضمان السير المنتظم والفعال للمرفق العام، ويمكن تعريفها بأنها : " الجزاءات التي حددها المشرع علي سبيل الحصر والتي توقعها السلطات المختصة علي مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهية للعلاقة الوظيفية [3].

---

[1] يطلق على المخالفات التأديبية تسميات مختلفة منها :الخطأ التأديبي، أو الذنب التأديبي، الذنب الإداري، الجريمة التأديبية، المخالفات الإدارية، وتثار هذه التسميات بخاصة في الفقه والقضاء المصري إلا أننا سوف نعتمد مصطلح المخالفة التأديبية، لأنه هو المصطلح الأنسب لإطلاقه في حالة إخلال الموظف بالالتزامات المتعلقة بالوظيفة العامة مما يميزه عن غيره من الأفعال.

[2] الطهراوي، هاني علي، طبيعة المخالفات التأديبية ومبدأ المشروعية، جامعة، الزرقاء– الأردن، بدون سنة نشر، ص 1 وأيضاً ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفة. التأديبية دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية سنة 2007 م ص 164.

[3] عبد السلام عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة 2004، ص 114

المطلب الأول

تعريف العقوبة التأديبية

يورد معظم فقهاء القانون الجنائي في مؤلفاتهم تعريفات متعـددة للعقوبـة، وهـي وان اختلفت في الألفاظ فإنها تتفق في الجوهر إلى حد كبير، فمنهم من عرفها بأنها إيـلام مقـصود يوقع من اجل الجريمة ويتناسب معها[1]، وقيل بأنها الأثر الذي ينص عليه القانون ليلحق المجرم بسبب ارتكابه الجريمة[2]، كما قيل أنها جزاء جنائي يتضمن إيلاماً مقصوداً يقرره القانون ويوقعه القاضي على كل من ثبت مسؤوليته عن الجريمة[3].

العقوبات التأديبية هي الجزاءات التي توقع علي مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين. وهذه العقوبات ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية للعلاقة الوظيفية. وهي تحـدد علـي سـبيل الحصر في قوانين الموظفين، بحيث لا يمكن توقيع عقوبة ليست من بينهمـا، كالحرمـان مـن الإجازة السنوية أو النقل من الوظيفة مثلا، و كما قال أنها" كل فعـل أو امتنـاع إرادي يأتيـه الموظف يخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها ويصدر من تتوافر فيه صفة الموظـف العـام[4]، وقال آخرون بأنها" عدم التزام الموظف العام بالأسس التنظيمية والأخلاقية أثناء تأدية الوظيفـة وخارجها[5].

---

[1] محمود نجيب حسني، علم العقاب، ص35.

[2] احمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات – القسم العام – ط6، دار النهضة العربية، القـاهرة، 1996، ص521.

[3] على عبد القادر القهوجي، اصول علمي الاجرام والعقاب، دار الانجلو المصرية، 1998، ص277.

[4] العتوم، منصور، المسئولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص81

[5] عبد الهادي، بشار، دراسات وأبحاث في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٣١. للإطلاع أكثر حول مفهوم المخالفة في الفقه الإداري بشكل عام، أنظر مؤلف العجارمة، نوفان، المرجع السابق، ص ٢٤

ويتضح بجلاء من التعريفات السابقة أن العقوبة في جوهرها ألم أو أذى يـصيب مـن تنزل به العقوبة كأثر مباشر بسبب ارتكابه الجريمة، ويوقعه المجتمع عليه كرها عـن طريـق الهيئة المختصة دفاعا عن كيان المجتمع، والمحافظة على مصالحه، بالإضافة إلى ردع الجـاني عن الانزلاق في الجريمة مرة أخرى وإعادته عضوا فاعلا في المجتمع[1].

ومما سلف بيانه يمكن استخلاص عناصر العقوبة بما يلي :

1. الإيلام : الإيلام يلزم كل عقوبة بوصفه جوهرها، إذ لا عقوبة دون ألم، ويتمثل هذا الألم في المساس بحق المحكوم عليه سواء في بدنه أو حريته أو ماله، ويعني المساس بهـذا الحـق حرمان صاحبه منه كله أو بعضه، وقد يكون الحرمان من هذا الحق بصورة نهائية، أو مؤقتـة كما يقتصر على فرض قيود معينة تحد من استعماله، وتتنوع الحقوق القانونية للشخص التـي يتصور أن ينطوي المساس بها على الإيلام، فالإنسان له الحق في الحياة وفي سـلامة جـسده، فأي مساس بأي منهما يتضمن الإيلام ويأخذ معنى العقوبة [2].

2. وللإنسان حق في الحرية، فالحبس كأحد العقوبات السالبة للحرية يقيد حق الجاني فـي الحرية ويسبب له ألماً، كما أن العقوبة التشهيرية التي تنال من بعض حقوق الشخص الـسياسية كالانتخاب، أو الترشح، أو من تولي الوظائف العامة، أو تلك التي تقدر نشرها في الصحف، أو طرق العلانية الأخرى بعد إدانته في جرائم معينة التي تصيب حقه في الشرف والاعتبار[3].

ولا يقتصر الأمر على هذه الحقوق التي يتضمن المساس بها إيلاما للجاني، بـل هنالـك حقوق أخرى للشخص ذات طبيعة مالية يتمثل المساس بها في الانتقاص من حقوقه ومـصالحه

---

[1] الطماوي، سليمان، قضاء التأديب. المرجع السابق،. ص 50

[2] شفيق إمام، نظام العاملين في الحكومة والقطاع العام، دون دار نشر، 1977، ص 195.

[3] سليمان عبد المنعم، النظرية العامة لقانون العقوبات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 728.

المالية كالغرامة أو المصادرة، ومثل هذه العقوبات لا شك أنها تسبب ألما للجاني عندما تفـرض عليه.

3. **الإكراه** : بفرض الإيلام الناشئ عن عقوبة أكراها على الجاني لذلك فهي تنطوي على معاني القسر والإجبار، إذ انه ليس من مألوف الأمور أن يتحمل الشخص الإيلام ويرتضي بـه طوعا، وإنزال العقوبة بالإكراه على الجاني منوطا بالسلطة العامة في العصر الحـديث، علـى خلاف ما كان عليه الحال في ظل عصور الانتقام الفردي حيث كان الأفراد يعيشون في قبائـل متفرقة ومستقلة عن غيرها وتعتمد في الدفاع عن نفسها على مدى قوتها، وفي هـذه العـصور كان الانتقام من الجاني شخصيا في جميع الأحوال تحركه دوافع الثأر لدى الأفراد، إذ لهم الحق في توقيع العقوبة على الجاني بالقسر والإجبار رغبة في الانتقام الذي لا يقف عند حد وليس له غرض إلا إشباع عاطفة المنتقمين [1].

4. **لزوم الجريمة بالنسبة للعقوبة** : تفترض العقوبة بما تنطوي عليه من إيلام مقـصود سبق وقوع جريمة من المحكوم عليه بحيث تعد هذه العقوبة أثرا أو نتيجة تترتب عليها، أي أن العقوبة من صور الجزاء الجنائي تعد مقابل للجريمة التي ارتكبها الجاني، فمنذ وقوعهـا ينـشأ للدولة الحق في توقيع العقاب على المجرم عن الجريمة بصفتها واقعه قانونية جنائية منشئة لهذا الأثر القانوني، فالعقوبة لاحقة على وقوع الجريمة، وهي على هذا النحو تقترب مـن التـدبير الاحترازي الذي لا يتخذ إلا عقب الجريمة ويعد أثرا لها[2].

---

[1] محمود نجيب حسني، علم العقاب، ص 36.

[2] عبد الفتاح الصيفي، حق الدولة في العقاب، ص10.

المطلب الثاني

المبادئ القانونية التي تحكم السلطة التأديبية

الأصل أن حق تأديب الموظف يعود إلي الإدارة التي يعمل بها، لان التأديب يعتبر احد عناصر السلطة الرئاسية. والإدارة هي الجهة المسئولة عن انجاز المهام المعهود بها إليها، وتحقيق الأهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها. لذلك فمن الأمور المنطقية أن تتولي هذه الجهة مراقبة أعمالهم وكشف أخطائهم والتصرف إزاءها [1].

يتمثل هذا المبدأ في ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحدده المشرع، فلا تستطيع سلطات التأديب أن تستبدل العقوبات التي أوردها المشرع بعقوبات أخرى تختلف عنها بالنوع أو في المقدار وإلا كان قرارها مخالفا لمبدأ المشروعية.

فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع ولو كانت أخف من العقوبات المقررة، حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من العامل، لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة، لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها. وإذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي يشمل الجريمة والعقوبة (فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم. فالمشرع لم يحدد– على سبيل الحصر – كل الجرائم التأديبية بل ذكر قاعدة عامة هي اعتبار كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها جريمة تأديبية، ومنح جهة الإدارة سلطة تقديرية – تحت رقابة القضاء الإداري – لتحديد ما يعد خروجًا على واجبات الوظيفة ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد. أما النص في قوانين الخدمة وأنظمة الموظفين على بعض الواجبات الوظيفية، أو حظر بعض السلوكيات، فهو لا يعدو أن يكون نصًا إرشاديًا وليس من قبيل الحصر أو التحديد.

---

[1] الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 269

الفصل الرابع

الضمانات التأديبية

المقدمة :

لقد تبين لنا سابقا وخلال حديثنا عن السلطات المختصة بالتأديب في الكويت والأردن، أن هناك اختلاف في النظامين من هذه الناحية فبينما يجمع المشرع الكويتي بين النظامين الرئاسي والقضائي في التأديب، يأخذ المشرع الأردني بالنظام شبه القضائي إلى جانب الرئاسي حيث يوزع الاختصاص في مجال التأديب بين السلطة الرئاسية، والمجالس التأديبية ولكن الأمر الذي لا اختلاف فيه وسواء كان التأديب قضائيا، أو شبه قضائي، أو رئاسياً أو يجمع بين هذا وذاك أن هناك مجموعة من الضمانات التأديبية في المرحلة السابقة على توقيع الجزاء مرحلة التحقيق، وهذه الضمانات رئيسة ينبغي احترامها، ومتفق عليها في مختلف الأنظمة مع وجود بعض الفوارق التي مردها الاختلاف في طبيعة الأنظمة التي تطبق في ظله[1].

[1] أ. عياش، امجد نافع، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، 2007، ص 4.

المبحث الأول

ضمانات التأديب السابقة لإيقاع العقوبة التأديبية

ومن ابرز الضمانات في نطاق التأديب أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية[1].

والتحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانه وجه الحقيقة واستجلابها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة[2].

ويستهدف التحقيق إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه[3]، وهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإماطة اللثام عنها[4].

وعليه سنتناول من خلال هذا المبحث كل ضمانة من هذه الضمانات في مطلب مستقل على النحو الآتي.

---

[1] العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص83.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا الكويتية، جلسة 15\3\1989، سنة 32، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا الكويتية لعام 1989، ص 976.

[3] الحلو، ماجد، القضاء الإداري، منشاة المعارف، طبعة 2000، ص 524.

[4] عبد البر، عبدالفتاح، الضمانات التأديبية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1978، ص106.

المطلب الأول

ضمانات مرحلة التحقيق

الاستجواب كإجراء من إجراءات التحقيق يعني : مواجهة العامل المتهم المحال إلى التحقيق بما هو منسوب إليه من مخالفات، ومطالبته بإبداء رأيه فيها ومناقشته تفصيلا في الأدلة القائمة ضده إثباتا أو نفيا، كمحاولة للكشف عن الحقيقة[1].

وقصد بالاستجواب أمران[2]، الأول انه طريق دفاع لتنفيذ الأدلة القائمة ضد المتهم فيتمكن من تبرير تصرفاته، والأخر انه وسيلة تحقيق لاستجلاء الحقيقة، والوصول إلى معرفة مرتكب المخالفة التأديبية، ولما كان هذا هو الغرض من الاستجواب فإنه إجراء من إجراءات جمع الأدلة في التحقيق التأديبي.

وإيمانا من المشرع الأردني بتلك الاعتبارات فقد تنبه إلى أهمية هذه الضمانة من ضمانات التحقيق، وهذا ما يستفاد من نص المادة (145\أ\1) والتي نصت على انه (لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1–5) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه،......).

وفي الكويت تنص المادة (55) من نظام الخدمة المدنية على انه (لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقوال وتحقيق دفاعه).

---

[1] عبدالعال، احمد، ثروت، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، أسيوط، دار النشر والتوزيع، 1965. ص 158.

[2] ياقوت، ماجد محمد، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشات المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 311.

ويتضح من هذا النص انه يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني السليم، وذلك حتى لو لجأت الجهة الإدارية إلى إجراء ذلك التحقيق بنفسها، و منه أن الأصل في التحقيق أن يكون كتابيا، وذلك لتمكين الموظف من تسجيل كا ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه.

ومن ضمانات التحقيق كذلك حق الموظف في الاطلاع على التحقيقات التي أجريت معه، والحصول على صورة منها، وبالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية الكويتي نجده يفرق في حالة الاطلاع على التحقيقات بين شاغلي الوظائف القيادية وغيرهم من أصحاب المجموعات الوظيفية الأخرى، فقد نص في الفقرة الثانية من المادة (63)منه على (يكون للموظف حق الاطلاع على التحقيقات وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها والحصول على صور منها).

في حين نصت المادة (66) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على انه (مع عدم الإخلال بالمادة (63) من هذا النظام إذا وقعت على الموظف عقوبة الفصل من الخدمة كان له الحق في الاطلاع على التحقيقات أو الحصول على صور منها.

ويجب أن لا يتعرض الموظف المحقق معه لأي ضغط من المحقق سواء كان هذا الضغط في صورة أكراه، كما هو منصوص عليه في المادة (59) من نظام الخدمة المدنية الكويتي بقولها (إذا بدت للمحقق أثناء التحقيق شبهة جريمة من جرائم القانون العام وجب عليه عرض الأمر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير للنظر في إبلاغ السلطات القضائية وفي استمرار التحقيق أو وقفه).

وفي نظام الخدمة المدنية الكويتي لم ينص على حق الموظف في حق الموظف في الاستعانة بمحامي يحضر معه التحقيق حيث انه يبقى مقررا دون الحاجة للنص عليه صراحة

ولا سيما أن فرصة التحقيق مع الموظف تتيح له الدفاع عن نفسه، وهو حق مكفول في قـــانون الخدمة الكويتي.

إن هناك ضمانات أساسية يتعين توافرها في التحقيق حتى يستكمل ضمانات الأساســية، ويحقق النتيجة التي استهدفها القانون، على اعتبار انه من المبادئ والأسس المقررة في نطـــاق شرعية الإجراءات التأديبية انه يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القـــانوني الصحيح وكفالة ضماناته وهي أمور تقتضيها العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص بها[1].

١. كتابة التحقيق

أن المشرع الأردني لم ينص صراحة على كتابة التحقيق، ولكن يستفاد من نص المادة (١٤٥) على ضرورة مراعاة أن تكون إجراءات التحقيق مثبتة في محاضر وموثقة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال[2]، كما نصت المادة ١٤٧ على أن تحـــال الدعوى التأديبية إلى المحكمة بقرار من الوزير مرفقاً بها لائحة تتضمن وقائع المخالفة، محضر التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفة، والبيانات الخطية أو المادية في الـــدعوى وأي وثـــائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس[3].

وعلى الرغم من أهمية التحقيق الكتابي في مجال التأديب لما يـــشكله مـــن ضـــمانات للموظف، واتفاقه مع مقتضيات الرقابة القضائية، إلا أن بعض الأنظمة قد أجازت توقيع بعـــض

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا الكويتية، الدعوى رقم (34) جلسة 6\3\2003، حكم غير منشور.

[2] المادة (145\ب\2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007.

[3] المادة (147\أ الفقرة 1، 2، 3، 4) من نظام الخدمة الأردني رقم30 لعام 2007.

الجزاءات البسيطة دون أن تستلزم التحقيق كتابة[1]، وكانت المادة 111 من قانون الوظائف الكويتي تستلزم أن يتم التحقيق مع الموظف كتابة. وذلك لان الكتابة تكون في العادة أكثر انضباطاً وأدق تعبيراً، وأيسر مراجعةً وأكبر تأكيداً. ويجب تدوين التحقيق والأصل أن يتم التحقيق الإداري مع الموظف كتابة حيث نصت المادة 2/145 من نظام الخدمة المدنية الأردني علي أن تكون إجراءات التحقيق موثقه ومثبته في محاضر وموقعه من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضي الحال [2].

وبذلك فإن كتابة التحقيق الإداري أمر واجب سواء أجرته النيابة الإدارية أو المجالس التأديبية أو الجهة الرئاسية، وحكمة اشتراط الإثبات الكتابي للتحقيق أن في ذلك تمكين لكافة من الرجوع إلي وقائعه وملابساته لتكون حجة للموظف أو عليه دون الخشية من أن يمحو الحقيقة النسيان أو التجاهل [3]، ويضاف إلي ذلك أن كتابة التحقيق تعمل علي تيسير مهمة القاضي في الرقابة علي مدي مشروعية ما قد ينجم عن التحقيق من جزاء.

٢. استجواب الموظف المتهم (المحال للتحقيق)

كما نجد المشرع الأردني نص من جانبه وبشكل صريح علـى عدم إيقاع أي من العقوبات من (1 – 5) من المادة (141) من نظام الخدمة المدنية من قبل السلطة الرئاسية على

---

[1] يلاحظ أن ا لمشرع المصري استثنى في المادة (79) من قانون العاملين المدنيين في الدولة شرط تدوين كافة إجراءات التحقيق بالنسبة لعقوبتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة وذلك باعتبارهما عقوبتين بسيطتين على أن يكون شفاهة ويثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء.

-قانون العاملين بالدولة المصري رقم (47) لعام ١٩٧٨ المعدل بالقانون رقم (115) لعام 1983 م.

[2] المادة 145 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007

[3] خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ص 106

الموظف المتهم إلا بعد استجوابه، أما في حالة إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي فيعتبر الاستجواب أحد إجراءات التحقيق، ومستلزم هام من مستلزماته[1].

والاستجواب هو مواجهة الموظف المخالف وسماع أقواله ومناقشته بما نسب إلية من وقائع وما يقدمه من تبرير للدفاع عن نفسه ودرء التهمة عنه أو اعترافه بها، ودراسة ما يقر به ومطابقته بما وصل إليه التحقيق للوصول إلي الحقيقة الواقعة فعلا [2].

ويكون الاستجواب من خلال أسئلة محددة موجهة من المحقق إلي الموظف المتهم بشأن الاتهام الموجه إلية وتكون هذه الأسئلة بعبارات واضحة وصريحة بحيث تمكن الموظف من فهمها والإجابة عنها، فإذا اقر الموظف بالتهمة يدون المحقق هذا الاعتراف بالمحضر، وإذا رفض الاعتراف ونفي التهمة الموجهة إلية فعلي المحقق مواجهته بأدلة الإثبات والتحقيق من دفاعه عن أدلته وشهود نفيه وفي كل الأحوال لا يجوز تعريض الموظف لأي إكراه أو ضغط أثناء الاستجواب، كما لا يجوز لهيئة التحقيق أن تتدخل في إجابات الموظف المتهم بأي صورة كانت [3]، وفي حال رفض الموظف الاستجواب فعلي المحقق أن يذكر ذلك في محضر التحقيق ولا يشكل الرفض مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة التأديبية لان الموظف في هذه الحالة يكون قد فوت علي نفسه فرصه الدفاع عن نفسه [4].

3. سماع الشهود

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على أهمية هذه الضمانة، من ضمانات

---

[1] المادة (145\أ\1، 2) من نظام الخدمة المدني الأردني رقم (30) لعام 2007.

[2] القبيلات حمدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 347

[3] كنعان نواف، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 203

[4] حسن عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 91

التحقيق، ورتب على إغفالها بطلان إجراءات التحقيق، وتطبيقاً لذلك جاء بحكم لهـــا، "وبمـــا أن الثابت من المعاملات التي أجرتها هيئة التحقيق أنها لم توجه للمستدعى تهمة محددة ليتمكن من الدفاع عن نفسه، ولم تحلّف الشهود اليمين القانونية فإن هذا الإجراء إهدار لأهم الضمانات التي يجب أن تتوفر للمتهم لأن هذا الإجراء من الإجراءات الشكلية التي يترتب على إغفاله بطـــلان التحقيق" [1].

4. الالتزام بتدوين إجراءات التحقيق.

استقرت قوانين التحقيق على انه يتم التحقيق كتابة، وهو ما نصت عليه المادة (55) مـــن نظام الخدمة المدنية الكويتي، على اعتبار إن من أهم الضمانات الشكلية في التحقيـــق أن يـــتم كتابته، وتكمن أهمية التحقيق المكتوب في تمكين الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه مـــن المخالفات المنسوبة إليه، حتى يكون تحت تصرف السلطات المختصة بتوقيع العقاب، كمـــا أن التحقيق الكتابي يضمن عدم ضياع معالم التحقيق والظروف والملابسات التي جرى في ظلهـــا وقد تكون حجة للموظف أو عليه[2].

5. ضمان وثائق التحقيق

يثور التساؤل عن اثر ضياع أوراق التحقيق وعما إذا كان هذا الأمر يؤدي إلـــى نتـــائج معينة كسقوط الذنب الإداري ؟

وقد أجابت المحكمة الإدارية العليا في الكويت على هذا السؤال عندما ذهبت إلى ضـــياع أوراق التحقيق لا يعني مطلقا سقوط الذنب الإداري الذي أنبنى على تلك الأوراق متى قام الدليل

---

[1] قرار محكمة العدل العليا، رقم 2000/13 تاريخ 2001/31 منشور ب المجلة القضائية ص ٥٢٣ لعام 2001

[2] الطبطبائي، عادل، الشروط الشكلية والموضوعية في التحقيق الإداري، بحث مقدم إلـــى برنـــامج الـــدورات التدريبية في كلية الحقوق في جامعة الكويت، 2002، ص 12.

أولا على وجودها ثم فقدها، وأما عن محتوياتها فيستبدل عليها بأوراق صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها[1].

وفي الأردن يعد التوثيق من الضمانات الشكلية الواجب كفالتها للموظف المحال إلى لجنة التحقيق، ويقصد هنا بالتوثيق، هو تحرير الإجراءات التحقيقيه في محاضر رسمية، حيث فرض المشرع على لجنة التحقيق مراعاة ذلك بقوله ((أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبته فـــي محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال.))[2].

كما يجب أن يراعى في عملية تدوين محاضر التحقيق أن تكون متسلسلة، ويـــذكر فيهـــا تاريخ إجراء التحقيق وأسم المحقق و الشهود أو الموظف المخالف والمصادقة عليه من المعنيين فيها على جميع الأوراق[3].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا الكويتية، في الجلسة 26\1\1974، في الطعن رقم 533.

[2] السعيدي، سيف سالم، النظام القانوني لتأديب الموظفين، دراسة مقارنة، الجامعة الأردنية

[3] كامل سعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002

المطلب الثاني

حق المواجهة

تعني المواجهة" إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، وإطلاعه على الأدلة التي تشير إلى ارتكابها للإدلاء بدفاعه، وإشعاره إن الإدارة تتجه نحو مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته[1]، وان من شأن مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة تحقيق دفاعه لا يكون فعالا ما لم يكن للمتهم حق في أن يعلم بكل ما يتعلق به في الدعوى، وبدون هذه المعرفة يضحي حق الدفاع مشوبا بالغموض فاقد الفاعلية[2].

الفرع الأول

إعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه

يقصد بإعلان الموظف بالتهمة المنسوبة إلية، حق الموظف المتهم بمخالفة تأديبية بأن يعلم بالمخالفة المنسوبة له، ويعد هذا الحق من الإجراءات الجوهرية التي توجب معظم التشريعات أن يكون بخطاب موصي عليه مع علم الوصول، للتأكد من هذه الإجراءات ويعد الإعلان من الإجراءات التي يترتب علي إغفالها وجود عيب شكلي يؤدي إلي بطلان الحكم[3].

فالمواجهة ضمانة جوهرية لحق الدفاع يجب أن تتسم بالصراحة والوضوح، مع إحاطة المتهم بكافة الأدلة، بالإضافة إلي احترام حق المتهم الدستوري في سماعه وتحقيق دفاعه[4]. إلا أن المادة 57 من قانون الخدمة المدنية الكويتي تنص علي انه " لا يكون التحقيق إلا بحضور الموظف، ومع ذلك يجوز إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته، وللمحقق الاطلاع

---

[1] العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 420، يراجع عماد، عطوه، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص595.

[2] سرور، احمد فتحي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، طبعة 2001، ص 740.

[3] طنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، منشأه المعارف بالا سكندرية. الطبعة الثانية، سنة 2003، ص423

[4] طنطاوي ممدوح، ضمانات التأديب، مرجع سابق، ص 423-425.

علي الأوراق المتصلة بالتحقيق وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم، ويكون أداء الشهادة بعد حلف اليمين "[1].

كما نصت المادة 140 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007

على وجوب مراعاة إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن هذا الإعلام المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة للموظف[2]، كما أوجب النظام على السلطات الرئاسية استجواب الموظف قبل توقيع أي عقوبة بحقه من العقوبات المخولة بتوقيعها[3]، وعند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أوجب المشرع الأردني أيضاً تزويد الموظف بنسخة من لائحة الدعوى ومحاضر التحقيق وكافة البيانات الخطية، والمادية المقدمة في الدعوى ودعوته بالطريقة التي يراها مناسبة لاستلام نسخته وتبليغه بموعد الجلسة[4].

وقد اتخذ المشرع الأردني موقفا مشابهاً من ذلك حيث نص على إن الموظف المحال للمجلس التأديبي" إذا لم يحضر بعد تبليغه التبليغ الصحيح أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته غيابياً ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا قدم عذراً يقبله المجلس وإذا لم يقم بذلك ينظر في الدعوى تدقيقاً ويصدر فيها قراراً نهائياً[5].

---

[1] المادة 57 من قانون الخدمة المدنية الكويتي

[2] المادة(140 /أ /1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007

[3] المادة(145/ أ /1) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لعام 2007.

[4] المادة 147/ ب من النظام الخدمة المدنية الاردني، رقم (30\2007).

[5] المادة(150 / ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30 \ 2007م)

الفرع الثاني

أساس الالتزام بمبدأ المواجهة

أن من شأن مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة له تحقيق دفاعه، فالدفاع لا يكون فعالاً ما لم يكن للمتهم حق في أن يعلم بكل ما يتعلق به في الدعوى، وبدون هذه المعرفة يضحى حـــق الدفاع مشوبا بالغموض فاقد الفاعلية[1]، لذلك فإن هناك العديد من الضوابط التي يتعين أن تتم من خلالها، ومن أبرزها ما يلي :

أولا : إطار المواجهة

لم يحدد المشرع شكلا أو إطاراً معينا للمواجهة، وإنما اكتفى بتحقيق الغاية منهـــا وهـــي العلم بالتهمة وأدلتها، وبالتالي يجب أن تكون التهمة محددة و واضحة؛ حتى يتمكن الموظف من الرد على تلك التهمة وتحقيق دفاعه[2].

ومن الملاحظ أن التهمة في نطاق التأديب غالبا ما تأتي فضفاضة وغير دقيقة كالإخلال بواجبات الوظيفة وهو ما لا تتحقق به الغاية من المواجهة.

وعلى ضوء ما تقدم فانه ينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم بـــشكل واضح لا لبس فيها ولا غموض، فالتهمة الغامضة من شأنها أن تجلب الشك وعدم الاطمئنـــان، فمواجهة المتهم في نطاق التأديب هامة للغاية بل وتفوق أهميتها في نطاق القانون الجنائي، على اعتبار وضوح التهمة في المجال الجنائي في حين أنها في مجال التأديـــب قـــد تثيـــر اللـــبس

---

[1] سرور، احمد فتحي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، طبعة 2001، ص740.

[2] سرور، احمد فتحي، المرجع السابق، ص 743.

والغموض، نظرا لعدم خضوع الجريمة التأديبية لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وعدم تقنين تلك الجرائم وصعوبة تحديدها[1].

وفي ذلك قضي بأنه " وكل مخالفة تأديبية هي خروج عن واجب وظيفي لا بد وأن يكون محدد الأبعاد من حيث المكان والزمان والأشخاص وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة ذلك التحديد الذي لا بد وان يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكن للمتهم من الدفاع عن نفسه، وإلا كان الاتهام فضفاضاً يتعذر على المتهم تحديده مما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع"[2].

كما أن المواجهة بالتهمة لا يكفي في شانها كما ذهبت الدائرة الإدارية في الكويت إلى مجرد إلقاء أسئلة على الموظف حول وقائع معينة، وإنما يلزم مواجهته بالاتهامات المنسوب إليه حتى يكون على علم بها وعلى بينه من اتهامه فيها، وإلا كان القرار التأديبي مشوباً بعيب مخالفة القانون[3].

ثانيا : أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته :

ليس كل الموظفين لديهم خبرة قانونية كافية ومعرفة بالإجراءات التأديبية، فبالتالي يجب تنبيه الموظف المحال إلى التأديب بحقيقة موقفه من خلال تلك المواجهة، فالبعض يجهل حقيقة موقفه ويجهل خطورة الاتهام المنسوب إليه.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا الكويتية – في الطعن رقم 1620 لسنة 34ق – جلسة 22\5\1990 المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام 1990\1991 – الجزء الثاني، الدكتور خالد عبد الفتاح، الطبعة الأولى 1999، ص 67.

[2] المحكمة الإدارية العليا الكويتية، طعن رقم 813 لسنة 34ق جلسة 9\12\1989.

[3] حكم المحكمة الإدارية الكويتية – في قضية رقم 869\1999 إداري، جلسة 30\1\2001، حكم غير منشور

وعليه لا يكفي مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه وإنما يجب أن تتم المواجهة على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا تأكدت من إدانته، وهذا يجعل مـن شـأن الموظف ينشط في الدفاع عن نفسه[1].

ثالثا : أن مواجهة الموظف يجب أن تشتمل على جميع الأخطاء المنسوبة إليه

يتوجب على الإدارة أن تحدد كافة الأخطاء المرتكبة في قرار الاتهام تحديداً نافياً للجهالة بحيث يستطيع من خلاله الموظف المنسوب إليه تلك المخالفات تحديد مدى تأثير قرار الاتهـام على مركزه القانوني، وفي ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي مواجهة المتهم بكافة التهم المنسوبة إليه وان إغفال ذكر أي من الاتهامات والأخطاء يجعل القرار معيب وقابلا للبطلان إلا أذا كان ذنبا غير جوهري أو غير مؤثر[2].

---

[1] العنزي، سعد نواف، الضمانات الاجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص209.

[2] العنزي، سعد نواف، المرجع السابق، ص210.

المطلب الثالث

حق الدفاع

نظرا للعناية الفائقة التي يوليها القضاء لضمانة الدفاع باعتبارها الضمانة الأم لكافة الضمانات، ولما تمثله من قيمة بالغة الأهمية في كافة الأنظمة الإجرائية كما سلف بيانه فقد وسع القضاء من نطاق تك الضمانة عندما أعطى الموظف الحرية في إعداد دفاعه.

وحرية الدفاع تعني الأسلوب الذي يتخذه المتهم في الدفاع عن نفسه، فحق الدفاع لا معنى لوجوده بل يظل شعاراً بلا مضمون، ما لم يقترن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيود تحد من قدرته على أداء دوره[1]، فالحقيقة التي لا مفر من ترديدها دائماً، أن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان، وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو ذلك الضمان للمتهم[2].

وعلى هذا النحو لا يمكن أن يكون الدفاع فعالاً دون أن تتاح الفرصة للموظف المتهم للإدلاء بأقواله بكل حرية، فله الحق في اختيار أسلوب دفاعه على الوجه الذي يراه لازما لتحقيق هذه الغاية بما يراه مناسبا لدفع التهمة عن نفسه[3]، كما ينص نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي علي حق الدفاع للموظف عن نفسه وأحقيته بمناقشة الشهود واستدعاء أي شاهد وطلب ضم تقاريره السنوية أو أي وثائق أو تقارير أخري تتعلق به وتقديم أية بينة ضرورية للدفاع عن نفسه[4].

---

[1] القبائلي، سعد حماد، ضمانات حق المتهم في الدفاع، دار النهضة العربية، 1998، ص 18.

[2] عبد البر، عبدالفتاح، الضمانات التأديبية، رسالة دكتورا غير منشورة، حقوق القاهرة، 1978، ص 297.

[3] كنعان نواف، القانون الإداري – الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1. 2003، ص 204

[4] المادة (145\أ\1، 2) من نظام الخدمة المدني الأردني رقم (30) لعام 2007.

كما يعرف بأنه منح الموظف المهلة الكافية حتى يتدبر أمره ويتمكن من الوقوف على حقيقة ما نسب إليه من وقائع، ليتمكن من الدفاع عن نفسه شفاهة أو كتابة [1].

وبالنسبة لنظام الخدمة المدنية الأردني فقد جاءت المادة (145\ب\1) منه بالنص على ...". مراعاة إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفاعه، واعتراضاته كتابة أو شفاهة، ومناقشة الشهود، واستدعاء أي شخص للشهادة.. ".

كما جاء في المادة (151\ أ) منه أن على المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية أحليت إليه أن يتيح لكل من الطرفين فيها تقديم بياناته الخطية والشخصية، سواء كانت قد قدمت أثناء التحقيق في المخالفة أم لم تقدم على الإطلاق، وأن يستدعي الشهود الذين يطلبهم لسماع أقوالهم، وإعطاء الطرف الأخر الحق في مناقشتها ودفعها ببيانات مماثلة[2] .

كما ورد في نفس النظام أن للموظف المحال للمجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه، على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محامية[3].

فيجب احترام حقوق الدفاع في ميدان التأديب، وتعد حقوق الدفاع من المبادئ العامة للقانون بحيث يحكم القضاء إلغاء القرارات المخالفة لها، وتصدي القضاء الإداري لتحديد مضمون مبدأ حقوق الدفاع التي يتعين علي السلطات التأديبية احترامها[4].

وجاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية" أن القاعدة العامة في الإجراءات التأديبية هي تحررها من القيود الشكلية، إلا أنه ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة، بمراعاة

---

[1] حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢

[2] راجع المادة (151 \ أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30 لعام 2007).

[3] راجع المادة (150 \ أ) المرجع السابق.

[4] شنطاوي علي خطار، دارسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 336

الضمانات الأساسية، بحيث تكفل للموظف حق الدفاع عن نفسه، وذلك بأن تتوفر له مقومات التحقيق القانوني الصحيح، وكافلاته، وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من مخالفات مسلكية، وتمكينه من الدفاع عن نفسه[1].

لقد نص الدستور الكويتي في المادة 34 التي تقرر" أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع "

وعليه فإن حق الدفاع أهم الضمانات الواجب توافرها للمتهم فهي الوسيلة لتوضيح موقفه من المتهم المسندة إليه، وتلتزم الإدارة بتمكين الموظف من الدفاع عن نفسه، قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه عملا بنص المادة 55 من نظام الخدمة المدنية في الكويت التي تحظر على الإدارة توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه.

الفرع الأول

مظاهر حق الدفاع

أولا : عدم جواز تحليف الموظف المتهم اليمين :

القاعدة الأولى أن للمتهم حقاً كاملاً في أن يسيطر على مكنون نفسه، ويحتفظ بأسراره التي ينطوي عليها عقله الباطن، وأن يمنع كذلك خروجها عن نطاق الكتمان وإلا يدلي بها لأحد، ذلك حق من حقوق الإنسان لا يصح المساس به، وبناءً على ذلك يمتنع استخدام أية وسيلة لاقتناص الحقيقة من المتهم رغماً عنه، ويستوي في هذا الشأن الوسائل المادية والمعنوية وطالما كان أثرها قهر مقاومة الإنسان من اجل الاحتفاظ بخبايا النفس[2].

---

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية \ القضية رقم 322\97 الصادر بتاريخ 6\12\1997 المجلة القضائية، السنة الأولى، العدد السادس، السنة 1997، ص 355.

[2] الحسيني، سامي، ضمانات الدفاع، مجلة الحقوق والشريعة الصادرة عن جامعة الكويت، السنة الثانية، العدد الأول، 1978، ص236.

ثانيا : الحق في الصمت

لقد مضت فترة من الزمن كان صمت المتهم فيها أمام التهم الموجهة إليه اعترافاً منــه بارتكابها[1]، إلا أن الوضع تطور في الوقت الحالي وأصبح حق المتهم في الصمت من مستلزمات حق الدفاع.

ويستمد الحق في الصمت أساسه القانوني من مبدأ افتراض البراءة إذ أن سلطة الاتهــام هي المكلفة بإثبات الاتهام ودون مساعدة المتهم، ومن ثم فالمتهم بريء حتى تثبت إدانتــه، ولا يجوز اعتبار صمته إقراراً بالتهمة، على أن أصل البراءة ليس الأساس الوحيد في الحــق فــي الصمت، إذ يوجد أساس أخر هو مبدأ حرية المتهم في الدفاع عن نفسه والذي يمثل احد الركائز الأساسية التي تقوم عليها العدالة[2].

وعلى الرغم من ذلك فإن البعض يرى عدم تمتع المتهم بالصمت لأسباب عديدة منها أن المتهم الذي يؤثر الصمت على الكلام يتسبب بذلك في خلق نوع من الإحساس بعدم وجــود مــا يستطيع تقديمه من أدلة تنفي ما يحيط من أدلة الاتهام[3].

---

[1] الملا، سامي صادق، حق المتهم في الصمت، مجلة الأمن العام، السنة 14، عدد 53، ابريل 1971، ص 20

[2] الصاوي، علاء محمد، حق المتهم في محاكمة عادلة، دار النهضة العربية، 2001، ص581.

[3] المرصفاوي، حسن، ضمانات الحرية الفردية في التحقيق الابتدائي، مجلة مصر المعاصرة، ص 48.

الفرع الثاني

حق الاطلاع على الملف التأديبي

لا يكفي إعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه لتمكينه من إعداد دفاعه وتقديم ما عسا إن يكون مبرراً لما أتاه أو ينفي الاتهام عنه، بل لا بد من إتاحة الفرصة له للإطلاع على الملف التأديبي بكافة محتوياته من تحقيقات، وأوراق، وأدلة إثبات، وذلك حتى يتمكن من تحديد موقفه من هذا الاتهام بشكل واضح وسليم[1].

ومن المعلوم أن لكل موظف في الجهاز الإداري ملفان أحدهما عادي تحفظ فيه الأوراق العادية، وملف مكتوم تحفظ فيه الأوراق السرية المتعلقة بالموظف كالتقارير السرية، ففي الأحوال العادية يحق للموظف الإطلاع على ملفه العادي دون المكتوم، ولكن في حالة المساءلة التأديبية يكون من حق الموظف الإطلاع على ملفه المكتوم في الحدود المتعلقة بالمخالفة المنسوبة إليه[2]، يمثل الاطلاع علي ملف الدعوي التأديبية وما يحتوي عليه من الأوراق احدي الضمانات الجوهرية المقررة للموظف المتهم إذ لا يكفي مجرد إعلانه بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته بها علماً، وإنما يجب تمكينه من إبداء دفاعه بصورة كافية وهو ما لا يتأتي إلا بتمكينه من الاطلاع علي ملف الدعوي التأديبية[3]، كذلك أوجب المشرع الأردني مراعاة حق إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها[4].

---

[1] العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق ص 421.

[2] السهلي، محمد مشبب، المواجهة والتحقيق، مرجع سابق ص34

[3] خليفة عبد العزيز، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، المرجع السابق، ص 141

[4] المادة(145/ ب /1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007

علماً بأنه لكل موظف في الجهاز الإداري ملفين احدهما عـادي تحفـظ فيـه الأوراق العادية، وملفاً مكتوماً تحفظ فيه الأوراق السرية المتعلقة بالموظف كالتقـارير الـسرية، وفـي الأحوال العادية يحق للموظف الاطلاع علي الملف العادي دون الملف المكتوم، ولكن في حالـة المساءلة التأديبية يكون من حق الموظف الاطلاع علي الملف المكتوم فـي الحـدود المتعلقـة بالمخالفة المنسوبة إلية.

وننوه هنا أن حق الاطلاع على ملف الموظف يخضع إلى طائفة من الإجراءات تأخـذ في الاعتبار أهمية هذه الضمانة بالنسبة للموظف العام ونطاق سلطته الإدارية بشأنها لذا سـوف نتناول شروط الاطلاع على الملف.

يجب على الموظف أن يتقدم بطلب إلى الإدارة يعلن فيها رغبته في الاطلاع على ملفه، لان الاطلاع على الملف لا يتم تلقائياً إلا بطلب الموظف صاحب الشأن[1].

ولا يشترط إن يكون الطلب مكتوباً إذ يمكن أن يكون شفاهة وان كانت الكتابة تعد إجراءً لازماً لثبوت حدوثه حال إنكار الإدارة له[2]، كما أن الطلب المقدم يجب أن يكون واضـحا؛ لان غموض الطلب يأخذ وقتا طويلاً من الإدارة للبحث[3].

ويقتصر هذا الحق على الاطلاع وقد يمتد إلى اخذ نسخة من الأوراق على أن القـرار التأديبي لا يبطل إذا كان عدم الاطلاع على الملف يعود إلى الموظف نفسه، وفي ذلـك قـضى مجلس الدولة الفرنسي، بأنه لا يجوز للموظف الطعن في قرار الجزاء بحجة أن الإدارة لم تمكنه من الاطلاع على الملف، لأنه ثبت أن الإدارة أتاحت له فرصة للقيام بذلك ولكنه رفض الاطلاع

---

[1] السهلي، محمد مشبب، المواجهة والتحقيق، مرجع سابق ص 35

[2] العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق ص 433.

[3] الحسيني، سامي، ضمانات الدفاع، مجلة الحقوق والشريعة الصادرة عن جامعة الكويت، السنة الثانية، العـدد الأول، 1978، ص236.

عليه[1]. ويعتبر الموظف في هذه الحالة متنازلاً عن تلك الضمانة باعتبار انه قام بتفويت الفرصة على نفسه بالاستفادة من هذا الإجراء وبالتالي يجب إن يتحمل كافة النتائج التي تترتب على عمله.

ومن شروط الاطلاع على الملف أن يكون شخصياً وسرياً أي أن يكون مقصوراً على الموظف نفسه فقط دون أن يكون لمحامية حق الاطلاع على ملفه، بل انه بالنسبة للملفات التي تحتوي على معلومات طبية لا يجوز حتى للموظف نفسه الاطلاع على تلك المعلومات إلا بواسطة طبيب[2]. ومن ناحية أخرى فإن الاطلاع يجب أن يكون شاملاً لكافة الوثائق والأوراق والمستندات التي يحتويها الملف، أو على الأقل تلك التي تتعلق بالمخالفة المنسوبة إلية وهذا هو شرط العلم الكامل بمحتويات الملف على انه لا يجوز للموظف أن يحتج بعدم الاطلاع على بعض محتويات الملف إذا كانت لا تمت بصلة للمخالفة المنسوبة إليه[3].

وتأكيدا لأهمية العلم بمحتويات الملف فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي انه لا يغني عن حق الاطلاع على الملف مجرد توجيه الإدارة رسالة إلى الموظف تبين الوقائع المنسوبة إليه[4].

فحق الموظف بالاطلاع على وثائق ملفه يشمل الاطلاع على الوثائق، شكلا ومضمونا، ومن ثم لا يكفي للقول بتحققه وروده على شق منها دون الآخر و إلا كان هذا معناه الافتئات على إرادة المشرع والخروج بالاطلاع المنقوص عن قصده[5].

---

[1] العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص235.

[2] العنزي، سعد نواف، المرجع السابق، ص238.

[3] شطناوي، على خطار، الوجيز في القانون الإداري مرجع سابق، ص577.

[4] العنزي، سعد نواف، المرجع السابق، ص239

[5] عفيفي، مصطفى و الجاسر، بدرية، السلطة التأديبية في قوانين التأديب بالكويت، طبعة1994، مطبوعات جامعة الكويت، ص 392.

المطلب الرابع

حيادية السلطة التأديبية

من المفترض أن تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيدة والنزاهة والموضوعية فمن بديهيات الحيدة أن لا تكون الإدارة خصماً وحكماً في ذات النزاع فيجب أن يبدي الخصوم في الدعوي التأديبية أوجه دفاعهم بحرية، ويجب احترام المبدأ الأساسي بأن لا يكون ذات الشخص خصما وحكما وان يتمتع الموظف المتهم بحق الرد ومخالفة هذا المبدأ تفرغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها فتصبح بلا معني حقيقي.

كما ويعني ذلك تطبيق مبادئ التأديب علي كل الموظفين سواء بسواء فلا يجوز للإدارة أن توقع الجزاء علي احد الموظفين بسبب مخالفة معينة ثم تتغاضي عنها إذا ارتكبها موظف أخر.

ولضمان اعتبارات الحيدة والنزاهة يجب أن يمنح الموظف وسيلة لتحقيقها وهي أعمال مبدأ الرد والتنحي ولا يجوز إثارة عدم الاستجابة لطلبات الرد أعضاء المجلس التأديبي أو بعضهم عند وجود سبب من أسباب رد القضاة.

فضمان الحيد لمن يشترك في عضوية مجالس التأديب وحق الرد[1]، وهو حق الموظف المتهم بالاعتراض علي اشتراك احد الأشخاص المعينين في مجلس التأديب لمحاكمته لأسباب محددة تتعلق بالحيدة والنزاهة، وكفالة حق التنحي بطلب احد أعضاء مجلس التأديب تنحيه عن الاشتراك بعضوية مجلس التأديب الذي ينظر في المخالفة لأسباب يستشعر معها بالحرج أن اشتراك بعضوية مجلس التأديب، وبهذا الخصوص تطبق الأحكام الخاصة برد القضاة

---

[1] كنعان، نواف، القانون الإداري–الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 3003، ص206

المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني لتطبيقها علي أعضاء المجلس التأديبي.

من هنا نجد انه يترتب علي ضمانة حيدة الهيئة التأديبية كفالة حق الرد الذي يعطي الموظف حق الاعتراض علي شخص احد أعضاء هيئة التأديب الأسباب تتعلق بالحيدة.

وقد كفلت المادة 140 من قانون الخدمة المدنية الأردني حق التنحي حيث جاء في نصها " توفر الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه:

التجرد من قبل رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضي أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير علي مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها[1].

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية في العديد من أحكامها علي ضرورة حياد رئيس وأعضاء المجلس التأديبي، وقد قضت في احد أحكامها بأن " الخصم لايجوز أن يكون حكماً، كما أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلي ولا تحتاج إلي نص يقررها، وهي أن يجلس مجلس الحكم يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدما بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضي علي اطمئنانه إلية، وعليه فإن تشكيل المجلس التأديبي الذي حاكم المستدعي برئاسة النقيب الذي حرك الشكوى التأديبية ضد المستدعي وكان احد الشهود الذين استمعت إليهم لجنة

[1]نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007، المادة رقم 140

التحقيق وابدي قناعته من خلال هذه الشهادة بالتهم التي نسبها للمستدعي، فيكون بالتالي تشكيل المجلس التأديبي باطلاً، ذلك لأنه لايجوز له أي نقيب أن يشترك في محاكمة المستدعي"[1].

كما وكفل المشرع في نظام الخدمة المدنية الأردني للموظف المتهم حق رد رئيس وعضوي المجلس التأديبي، من خلال تطبيق أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية علي أعضاء المجلس التأديبي.

أن حالات عدم الصلاحية علي النحو التالي[2]: يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوي، ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده احد من الخصوم في الأحوال التالية:

1- إذا كان زوجاً لأحد الخصوم أو كان قريباً أو صهراً له إلى الدرجة الرابعة.
2- إذا كان له أو لزوجة خصومة قائمة مع احد الخصوم أو مع زوجه.
3- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعمالة الخاصة، أو وصيا عليه أو مظنونة وراثته لـه، أو كان زوجا لوصي احد الخصوم أو القيم عليه أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بهذا الوصي أو القيم أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو احد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة في الدعوي القائمة
4- إذا كان بينه وبين احد قضاة الهيئة صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة أو كان بينه وبين المدافع عن احد الخصوم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الثانية
5- إذا كان قد أفتي أو ترافع عن احد الخصوم في الدعوي ولو كان ذلك قبل اشتغاله في القضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو كان قد أدي شهادة فيها
6- إذا رفع دعوي تقويض علي طالب الرد أو قدم ضده بلاغا لجهة الاختصاص

---

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بالقضية رقم 99/396، الصادر بتاريخ 2000/3/14، المجلة القضائية السنة الرابعة، العدد الثالث، لسنة 2000، ص269

[2] المادة (133) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988

ويقع باطلا عمل القاضي أو قضاؤه في الحالات المبينة أعلاه ولو تم باتفاق الخصوم[1]. كما لقد أجازت المادة (34) من قانون أصول المحاكمات المدينة رقم 24 لسنة 1988 رد القاضي إذا توافرت احدي الحالات التالية :

1- إذا كان له أو لزوجه دعوي مماثلة للدعوي التي ينظرها أو إذا وجدت لأحدهما خصومة مع احد الخصوم أو مع زوجه بعد قيام الدعوي المطروحة علي القاضي، مالم تكن هذه الدعوي قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوي المطروحة عليه

2- إذا كان لمطلقته التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره علي عمود النسب، خصومه قائمة أمام القضاء مع احد الخصوم في الدعوي أو مع زوجه، مالم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوي المطروحة علي القاضي بقصد رده.

3- إذا كان احد الخصوم يعمل عنده

4- إذا كان قد اعتاد مساكنه احد الخصوم أو كان قد تلقي منه هدية قبيل رفع الدعوي أو بعده

5- إذا كان بينه وبين احد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

وفي كل الأحوال، أجاز قانون أصول المحاكمات المدنية للقاضي، وحتى لو كان صالحا لنظر الدعوي ولو لم يكن بسه سبب للرد، وإذا استشعر الحرج من نظر الدعوي لأي سبب، وان يعرض أمر تنحيته علي رئيس المحكمة للنظر في هذا القرار[2].

ويقدم الموظف المتهم طلب الرد مشتملا علي أسبابه ووسائل إثباته إلي رئيس المجلس التأديبي، ويجب تقديم طلب الرد قبل الدخول في المحاكمة مالم يكن سبب الرد متولدا من حادث

---

[1] المادة (133) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988

[2] المادة (135) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988

طرا بعد الدخول في الدعوي أو المحاكمة، فيشترط عندئذ لقبول طلب الرد أن يقــدم فــي أول جلسة تلي هذا الحادث[1].

كما يعد إخلالا بالحيدة والنزاهة اشتراك ذات الشخص في هيئات التحقيق والتأديب ما لم يكن التحقيق أوليا لايوجبه القانون، قضت محكمة العدل العليا " يتضح أن النظام لايوجب إجراء تحقيقات أولية بشأن الشكوى وإنما يستند المدير إلي جواب المشتكي عليه في إحالتــه أو عــدم إحالته إلي المجلس التأديبي، ولهذا فإن التحقيقات الأولية تحقيقات لايوجبها النظام ولا يستند إليها في إحالة الموظف إلي المجلس التأديبي وبالتي فإنه لا يمتنع علي الموظــف الــذي قــام بهــا الاشتراك في المجلس التأديبي[2]. لم يضع المشرع الأردني تعريفا لمفهوم الحياد، بل اكتفي بذكر الأسباب التي تؤثر في حياد عضو المجلس التأديبي، والحياد يعتبر من الضمانات المهمة التــي تضمن للموظف المتهم نزاهة وعدالة من يحاكمه.

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية في العديد من أحكامها علي ضرورة حياد رئيس وأعضاء المجلس التأديبي، وقد قضت في احد أحكامها علي ضرورة حيــاد رئــيس وأعــضاء المجلس التأديبي، والحياد يعتبر من الضمانات المهمة التي تضمن للموظف نزاهة وعدالة مــن يحاكمه ويشمل ذلك تطبيق مبادئ التأديب علي كل العاملين سواء بسواء فلا يجوز لــلإدارة أن توقع الجزاء علي احد العاملين بسبب مخالفة معينة ثم تتغاضي عنها إذا ارتكبها عامل أخر.

ومن مظاهر مبدأ الحيدة أيضا أن تتوافر في أعضاء هيئة التأديب حسن النية ولا يجوز أن يكون الشاكي في نفس الوقت عضواً في هيئة التأديب، وأصبح من المبادئ الراسخة قانونــا

---

[1] المادتان (136، 137) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988

[2] شنطاوي علي خطار، دراسات الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية–عمادة البحث العلمــي، عمــان–الأردن، 1998، ص 341

الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم فلا يجوز أن يكون موجه الاتهام خصماً وحكماً في أن واحد كما لا يجوز أن يكون القاضي طرفاً في النزاع[1].

فيقوم مبدأ الحيدة علي أساس انه لا يجوز للشخص الواحد أن يجمع بين صفة الخـصم والحكم في وقت واحد فمن يبد رأيه المسبق يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوي والحكم فيها ويترتب علي هذا المبدأ ما يلي :

1- الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم

2- عدم وجود اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تؤثر في حيدة السلطة التأديبية.

وقاعدة حيدة الجهة التي تصدر الحكم بالعقوبة التأديبية تعتبر من المبادئ المستقرة التي لا تحتاج إلي نص، وقد استقر علي هذه القاعدة قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر حيـث قررت أن رئيس مجلس التأديب الذي تقدم بمذكرة إلي مدير جامعة الإسـكندرية أثنـاء سـير الدعوي التأديبية بطلب إحالة الطاعن إلي المحكمة التأديبية وقد أفصح في مذكرته عن أسـباب هذه الإحالة فإنه يكون بذلك قد ابدي رأياً مسبقاً في الدعوي التأديبية مما يفقده صـلاحيته فيهـا ويجعل عمله باطلا وبذلك يكون القرار المطعون فيه قد شابه عيب انحدر به إلي درجة الانعدام.

غير أن ضمانة الحيدة لا تجد تطبيقا فعلياً في ظل نظام التأديب الرئاسي والذي لا يعرف التفرقة بين سلطة الاتهام والإدانة فالإدارة هي التي تتهم وهي التي تعاقب ويكون بوسع الرئيس الإداري أن يضطلع بمهمة الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء[2].

---

[1] محارب علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، 2004، ص 271

[2] خليفة عبد العزيز، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، بدون ناشر، 2003، ص185

المبحث الثاني

ضمانات التأديب المتزامنة لإيقاع العقوبة التأديبية

من بين الضمانات الإجرائية التي قررها المشرع في نطاق المساءلة التأديبية بعض الضمانات التي تسبق اتخاذ الجزاء، لذا سنتناول في هذا المبحث تلك الضمانات المتزامنة لإيقاع العقوبة التأديبية.

المطلب الأول

النص على العقوبة في التشريع

جاءت معظم التشريعات بنصوص واضحة لكل جريمة وحددت العقوبة اللازمة لها، بحيث لا يمكن معاقبة احد إلا بنص وإلا ساد الظلم، وهذا ما اخذ به المشرع الأردني كمبدأ عام أكده الدستور الأردني لسنة 1952 في المادة (8) ونصت عليه المادة (3) من قانون العقوبات الأردني بقولها : (لا يقض بأية عقوبة لم ينص عليها القانون حين اقترف الجريمة)، ونص على ذلك نظام الخدمة المدنية، في المادة 142\أ، حيث تلتزم السلطة التأديبية، باختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية، التي ارتكبها الموظف [1].

وعليه فإن مدلول ركن الشرعية بالنسبة للنظام التأديبي يقف عند حد مفهوم " لا عقوبة إلا بقانون أو بناء على قانون"، وهو يعني عدم إمكان قيام السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة غير العقوبات المحددة على سبيل الحصر بواسطة النص القانوني، ولكن هذا المبدأ لا يقيد السلطة التأديبية بعقوبة معينة من بين العقوبات المنصوص عليها بمناسبة مخالفة تأديبية معينة، ولم تعرف العقوبة التأديبية ذات التقدير الممنوح للقاضي الجنائي وهو أيضا تقدير مرسوم ومحدد من

---

[1] سليم سلامة حتاملة، الإجراءات والضمانات القانونية لتأديب الموظف العام طبقا لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، العدد (10)، ص26.

قبل المشرع بالنص القانوني، ففي مجال الشرعية التأديبية يجوز توقيع أية عقوبة من بين العقوبات المحددة على سبيل الحصر بمناسبة ارتكاب أية مخالفة إدارية وفقا لتقدير السلطة التأديبية المختصة [1].

كما تعد العقوبة التأديبية وسيلة لتقويم الموظف العام وضمان السير المنتظم والفعال للمرفق العام، ويمكن تعريفها بأنها " الجزاءات التي حددها المشرع علي سبيل الحصر والتي توقعها السلطات المختصة علي مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية للعلاقة الوظيفية[2].

ومن هنا إذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته الوظيفية وثبتت إدانته بذلك لدى السلطة التأديبية، فيكون عليها إيقاع الجزاء المناسب لهذه المخالفة، إلا أن هذه السلطة لا تملك إيقاع ما تشاء من جزاءات، بل على العكس تمامًا ينبغي عليها الالتزام بما حدده المشرع من جزاءات إعمالاً لقاعدة شرعية العقوبات التي تستهدف إحاطة الموظف، مقدمًا، بما يمكن أن يكون عليه هذا العقاب، ليكون على بينة من أمره[3].

فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع ولو كانت أخف من العقوبات المقررة، حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من العامل، لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة، لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها. [4]

---

[1] الشريف عزيزة، مساءلة الموظف العام، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1997، ص308.

[2] عبد السلام عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة 2004، ص114

[3] البنداري، عبد الوهاب:العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة. بدون سنة النشر. دار الفكر العربي. ص 28

[4] البنداري، عبد الوهاب:العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة. مرجع سابق. ص 30

وإذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي الكويتي يشمل الجريمة والعقوبة فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم[1].

فالمشرع الكويتي والمشرع الأردني لم يحددا –على سبيل الحصر – كل الجرائم التأديبية بل ذكرا قاعدة عامة هي اعتبار كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها جريمة تأديبيـــة، ومنح جهة الإدارة سلطة تقديرية – تحت رقابة القضاء الإداري – لتحديد ما يعد خروجًا على واجبات الوظيفة ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد. [2]

أما النص في قوانين الخدمة وأنظمة الموظفين على بعض الواجبات الوظيفية، أو حظر بعض السلوكيات، فهو لا يعدو أن يكون نصًا إرشاديًا وليس من قبيل الحصر أو التحديد[3]. فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع ولو كانت أخف من العقوبات المقررة، حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من العامل، لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة، لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها. [4]

ومن المعلوم انه لا يكفي لضمان شرعية الجزاء التأديبي أن تلتزم السلطة التأديبية بإيقاع أحد الجزاءات الواردة على سبيل الحصر في النظام التأديبي المطبق، أي الالتزام النوعي بقائمة

---

[1] الشريف عزيزة، مساءلة الموظف العام، مطبوعات جامعة الكويت، المرجع السابق، ص 308.

[2] العتيبي صالح ناصر، تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقيام المسؤولية المدنية للموظف العام، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، سنة28 سبتمبر، 2004، ص243.

[3] أنظر على سبيل المثال المادة(67–68) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30 لعام 2007).

[4] البنداري، عبد الوهاب:العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكـــادرات الخاصـــة. المرجع السابق. ص30

الجزاءات، بل يجب على السلطة التأديبية أن تحترم المقدار الكمي لأنواع العقوبات التي أوردها المشرع، أي تحترم مقدارها دون زيادة أو إنقاص[1].

فقانون الخدمة المدنية الكويتي حدد الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يومًا، وألا تتجاوز مدة الوقف عن العمل أو الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها ستة أشهر، وأن يصرف للموظف الموقوف عن عمله تأديبيًا نصف راتبه خلال فترة وقفه. [2]

وقد نهج المشرع الأردني ذات النهج في تحديد وضبط بعض أنواع الجزاءات حيث قصر مقدار الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد عن سبعة أيام في الشهر وحجب الزيادة السنوية مدة سنتين. [3]

---

[1] رسلان انور، وسيط القانون الإداري والوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 341.

[2] نصت المادة(68)من قانون الخدمة المدنية الكويتي على أنه " إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية.1 : التنبيه أو لفت النظر. الإنذار.3 الخصم من الراتب بما لا يزيد عن خمسة عشر يومًا.4 الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.5 الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.6 الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.7 تخفيض الدرجة.8 الإنذار بالفصل.9 الإحالة إلى المعاش10. الفصل من الخدمة.

[3] المادة (141\أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30 لعام 2007).

المطلب الثاني

عدم ازدواج العقوبة التأديبية

استقر في القضاء التأديبي وقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية بمناسبة تطبيق مبدأ شرعية العقوبة إنكار إمكان معاقبة الموظف عن ذنب واحد مرتين، أي عدم جواز تعدد العقوبات عن الفعل الواحد، ما لم يوقع الجزاء التأديبي بسبب مخالفة جديدة، ولو كانت اســتمراراً لــذنب قديم استوفى الموظف جزاءه[1].

ومما قالته المحكمة الإدارية العليا المصرية في ذلك انه " لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الإداري الواحد مرتين بجزاءين أصليين لم ينص القانون صراحة على الجمــع بينهــا أو بجزاءين لم يقصد اعتبار احدهما تبعيا للأخر، وهذا من البدا هات التي تقتضيها العدالة الطبيعية وهكذا كان من الأصول المسلمة في القانون الجزائي [2].

وقد استقرت أحكام القضاء في الكويت على هذا المبدأ الهام في نطاق المسائلة التأديبيــة فتقرر المحكمة الإدارية الكويتية " انه من المبادئ المقررة في قضاء هذه المحكمة انــه بــصدر القرار التأديبي تكون السلطة التأديبية الرئاسية قد استنفذت سلطتها التقديرية في تقــدير الــذنب الإداري والجزاء الملائم له، ولا يسوغ للسلطة التأديبية توقيع الجزاء التأديبي عن ذات المخالفة التأديبية لذات العامل الذي سبق مجازاته، لان العلة تتحقق بمجرد توقيع الجزاء التأديبي صحيحا قانونا على الموظف، ولا يجوز بعد ذلك مباشرة السلطة التأديبية على ذات العامل لذات الفعــل الذي جوزي عنه، حيث ترتبط ولاية التأديب وجوداً وعدماً مع الغاية المــستهدفة منــه، وهــي مجازاة العامل عما يثبت إسناده قبله من جرائم تأديبية تحقيقاً للانضباط الإداري، ومن ثم فــأن

---

[1] حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية:القاهرة، 1969، ص 269.

[2] جمال الدين، سامي، الرقابة على أعمال الإدارة القضاء الإدارة، منشأة المعــارف:الإســكندرية، 1982، ص 365.

تكرار مجازاة العمل تأديبياً على ذات المخالفة التأديبية فضلاً عن انعدام سنده القانوني يعد مخالفا للنظام العام الجزائي لإهداره لسيادة القانون[1].

وهذا ما أكده المشرع الأردني في المادة (140\أ\3) من نظام الخدمة المدنية على عــدم جواز فرض أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على جواز عدم فرض أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على كل مخالفة مسلكية يرتكبها الموظف، ويتحقق ازدواج العقوبة إذا كانت العقوبــة التأديبية الأولى الموقعة على الموظف، والعقوبة التأديبية الثانية، الموقعة عليه، قائمتين على نفس الواقع المادية وكانت هذه الوقائع هي نفسها سببا لتوقيع العقوبتين الأولى والثانية عليها[2].

ولم تغفل معظم التشريعات الوظيفية النص على هذا المبدأ صراحة، تأكيــدًا لأهميتــه ولضرورة احترامه تحقيقًا للعدالة، ولما يشكله من ضمانه هامة في مجال المــساءلة التأديبيــة للموظف. [3]

وعلى هذا النحو فان قاعدة عدم جواز العقاب على ذات الفعل مرتين تطبق في المجــال التأديبي بنفس الصورة المعمول بها في المجال الجنائي، ومرد ذلك انه في حكم التجريم والعقاب في مجال التأديب كغيره من المجالات العقابية كما هو مستقر فقهاً وقضاءً مبدأ شرعية الجــرائم والعقوبات[4].

وهذا المبدأ يعني عدم جواز توقيع أكثر من جزاء واحد على الموظف بسبب نفس الخطأ وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها، وذلك ما لم يوجد نص قانوني صريح بذلك، فلا يجوز

---

[1] حكمة المحكمة الادارية الكويتية، في الطعن رقم (159) جلسة 28\11\1998.

[2] سليم سلامة حتاملة، القضاء الإداري (طعون الموظفين)، دار اوغاريت للنشر والتوزيــع، الأردن، جــرش 2005، ص115.

[3] محمد عصفور، المرجع السابق، ص 87

[4] خالد عبدالفتاح، المرجع السابق، ص 176.

توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد على نفس الخطأ بالنسبة للـشخص ذاته وخلال الفترة الزمنية ذاتها المرتكب فيها الخطأ.

وبمعنى أخر لا يتصور اتخاذ إجراءين تأديبيين أو دعوتين تأديبيتين بسبب نفس الخطأ، إذ طالما استنفذت السلطة التأديبية اختصاصها بمعاقبة الموظف مرة أخرى بالنسبة لنفس الخطأ.

المطلب الثالث

تسبيب القرار التأديبي

يقصد بتسبيب الجزاء التأديبي احتوائه على الدوافع والأسباب التي دعت الجهة التأديبية لاتخاذه، أما سبب الجزاء يعني الحالة الواقعية والقانونية التي دعت الإدارة لإصدار الجزاء، أي قيام الجزاء على سبب يبرره[1].

ويعد تسبيب الجزاء التأديبي من أهم الحقوق التي يجب أن يتمتع بها الموظــف العــام، والتي تعاصره فرض العقوبة التأديبية، فالتسبيب حق طبيعي للخصوم، بحيث من يحوز علــى السلطة لابد من وجود وسيلة أخرى تضمن عدم استبداد وتعسف صاحب هذه السلطة[2]، وبنـــاءً عليه سوف نعالج هذا الموضوع من خلال الآتي :

الفرع الأول

أهمية التسبيب بالنسبة للموظف

من الضمانات المهمة التي تعاصر توقيع الجزاء التأديبي، تسبيب القرار الصادر بتوقيع الجزاء، فالتسبيب يجيب التساؤل عن الواقعة أو الوقائع التي دفعت السلطة التأديبية إلي توقيـــع الجزاء التأديبي بحق الموظف المتهم.

ويقصد بتسبيب القرار التأديبي وجوب ذكر سبب توقيع العقوبة التأديبية في صلب القرار التأديبي ببيان العقوبة والمخالفة التي كانت سببا لتوقيعها، والغاية من التسبيب تمكين المحكمة من الاطلاع علي وقائع الخصومة والبيانات المقدمة فيها ودفاع الخصوم ودفوعهم بهــدف تمكــين القضاء من بسط رقابة علي القرارات التأديبية، فتسبيب القرار التأديبي ذكر الإدارة في صـــلبة

---

[1] عبدالعال، محمد حسنين، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 178.

[2] محمد عبداللطيف، تسبيب القرار التأديبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 50.

لمبررات إصداره، بهدف أحاطه المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها تم عقابهم[1]، ويقصد بذلك أن يذكر في صلب القرار التأديبي الحالة الواقعية أو القانونية التي دعت رجل الإدارة إلي إصـــدار هذا القرار أي ذكر المخالفة التأديبية التي من اجلها تمت معاقبة الموظف[2].

والتسبيب كذلك هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري وبالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليهـــا مـــصدر القـــرار، فالتسبيب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثم فإنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار[3].

ويعد التسبيب من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة المتوقعـــة، لان إلـــزام الـــسلطة التأديبية بالتسبيب، يعني ذكرها لأسباب الحقيقة التي دفعتها إلي توقيع الجـــزاء التـــأديبي علـــي الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف، والتي تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية تـــستوجب العقاب، وهذا التسبيب يعطي المحكمة مراقبة العنصر الواقعي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء فقضاء محكمة العدل العليا مستقر علي أنها محكمة وقائع ومحكمة قانون، ولها أن تتأكد من أن الواقعة المنسوبة للموظف ثابتة بحقه، وان مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعـــة لا يحـــول دون تدخل المحكمة في بسط رقابتها علي ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنسوب للموظـــف إن كـــان يشكل ذنباً تأديبياً أو لاً [4].

نصت المادة 5/140 من نظام الخدمة المدنية الأردني علي وجـــوب تـــسبيب القـــرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية، كما ورد في

---

[1] خليفة عبد العزيز المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص231

[2] القبيلات حمدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص355

[3] محمد أبو العينين ماهر، دعوي الإلغاء وفقا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتـــى بدايـــة القـــرن، 2002/21، الكتاب الثاني، ص153

[4] انظر محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 78/73، الصادر بتاريخ 11/1/ 1987، مجلة النقابة، لـــسنة 1988، ص1500

المادة 55 من نظام الخدمة المدنية الكويتي " لايجوز توقيع عقوبة تأديبية علي الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"[1].

فضماناً لكفالة حق الدفاع اوجب المشرع التأديبي الأردني تسبيب القرارات الصادرة بتوقيع الجزاءات التي تصدرها السلطات التأديبية والتسبيب من المبادئ الأساسية للنظام القضائي وهو يقتضي تحديد وصف الوقائع وصفا قانونياً مع بيان ما أحاط بها من مؤثرات وتكييفها التكييف القانوني وصحة إسنادها الأشخاص ومواد القانون أو اللوائح أو التعليمات بعد مناقشة الأدلة والدفوع بحيث تكشف الأسباب عن الإلمام بكافة العناصر والإحاطة بجميع الوقائع المنتجة في الإثبات[2]، فتسبيب القرار ليس فقط مجرد ضمانة شكلية معاصرة لإصدار الجزاء التأديبي وإنما يعني أسلوباً للتقييد الذاتي للإدارة ألانه يعني بالنسبة لها التأثير علي مضمون القرار وأنها ملزمة أن تبحث الأسباب القانونية والواقعية لقرارها وهذا يعني ابتعادها عن التحكم[3].

فأما عن ضوابط تسبيب الجزاء التأديبي فيجب أن يكون التسبيب مباشرا ومعاصرا لصدور القرار وان يكون مفصلا بالدرجة التي تتفق وصفة القرار معلنا لصاحب الشأن كما يجب أن يرد التسبيب في صلب القرار ذاته، وان تكون أسباب القرار متناسقة وسائغة، ويعني ذلك أن تكون النتيجة التي انتهت إليها سلطة التأديب أو الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي قد استخلصت من أصول موجودة بالأوراق، فإذا كانت هذه النتيجة منتزعة من أصول غير موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها فإن التسبيب لا يكون سائغا مما يفقد القرار لركن السبب [4]. كما أن أهمية التسبيب تنبع كذلك من أن القرار المسبب يحمل الثقة والإقناع به،

---

[1] المادة 55 من نظام الخدمة المدنية الكويتي، لسنة 1979

[2] طنطاوي ممدوح، الدعوي التأديبية، المرجع السابق، ص460

[3] عبد اللطيف محمد، تسبيب القرار الإداري، دار النهضة العربية، 1996، ص51

[4] خليفة عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص135

بينما الجزاء الخالي من الأسباب لا يمكن الوثوق به علي الإطلاق فمثل هذا الجزاء يحمل دائما في طياته بذور الشك والريبة.

والقاعدة المستقرة فقها وقضاء، بأن الإدارة غير ملزمة بالتسبيب، ألا إذا اوجب القانون عليها ذلك، فكل قرار إداري يصدر عن الإدارة، ومنها القرارات التأديبية، يعتبر انه قام علـــي أسباب صحيحة مستهدفة المصلحة العامة، مالم يثبت الطاعن عكس ذلك[1]. وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (154/أ) علي وجوب اشتمال القرار النهائي الصادر عـــن المجلـــس التأديبي بتوقيع الجزاء، علي الأسباب والعلل التي بني عليها، مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوي ومستندة إلي الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها[2]. وهذا ما أكدته محكمـــة العـــدل العليا بقولها "أن تسبيب القرار الإداري لا يكون لازما ألا إذا أوجبه القانون"، وقـــضت ايـــضا " يجب التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه علـــي سبب يبرره، فالتسبيب لا يكون لازما إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائمـــاً وصحيحاً سواء كان التسبيب لازما أو غير لازم".

قررت محكمة التمييز الكويتية أن جهة الإدارة غير ملزمـــة بتـــسبيب قراراتهـــا إلا إذا ألزمها القانون[3]، وجد هذا المبدأ تبريره عند بعضهم في أن التسبيب قـــد يـــشكل عائقـــا علـــي السلطات الإدارية من أداء أعمالها بسهولة ويسر بما يتضمنه من أعداد وبحث وتحميص وهو ما يشكل عبئا علي الإدارة، وفي ذلك تقول المحكمة الكلية–الدائرة الإدارية–في دولة الكويت انه إذا كانت الإدارة كأصل عام غير ملزمه بتسبيب قراراتها إلا حيث يلزمها القانون بذلك، إلا أنها إذا

---

[1] انظر حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 99/118، الصادر بتاريخ 1999/7/11، منشورات مركز عدالة الالكتروني.

[2] المادة 5/140 من نظام الخدمة المدنية الأردني

[3] حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 99/496 جلسة 2000/3/6، مجلة القضاء والقانون، الـــسنة 28 يونيو، 2003، ص154

ذكرت أسباباً معينة لقرارها خضع لرقابة القضاء الإداري الذي له تحميص هذه الأسباب وتبين مدي موافقتها للقانون من عدمه[1]. أما القضاء الإداري فقد استقر علي وجوب تسبيب القرار التأديبي حتى لو لم يكن هناك نص يلزم الإدارة بالتسبيب[2]، أن القضاء الكويتي لم يتطرق إلى وجوب تسبيب الجزاءات التأديبية دون نص، ولكن ذلك لا يشكل أية صعوبات لأنه حتى ولو لم يكن التسبيب واجبا فإنه يكون مفروضا باعتباره احد المبادئ القانونية العامة.

ويلاحظ المشرع الأردني سابقا كان يميز بين القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية، والقرارات الصادرة عن المجالس التأديبية، ولاشك أن هذا التمييز منتقد، ولا يحقق العدالة، وهذا ما دفع المشرع للتدخل في النظام الحالي لإلزام السلطات التأديبية الرئاسية بتسبيب قراراتها، حماية للموظف المتهم ومنعا لهذه السلطات من إساءة استخدام سلطتها عند توقيعها للجزاءات التأديبية بحق مرؤوسيها.

وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية مستقر علي " انه كلما ألزم المشرع جهة الإدارة بتنسيب قراراتها، وجب عليها أن تذكر الأسباب واضحة جلية، وإلا فيكون القرار مجافيا للقانون وباطلا... وان الاجتماع قد انعقد علي أسباب القرار تكون خاضعة لرقابه المحكمة لتعرف مدي صحتها من الوجهة القانونية ومدي مطابقتها للقانون، وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطتها قد انحرفت عنها أو أنها سلكت طريق الحيدة، حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعياً أو منطوية علي مخالفة للقانون أو خطا في تطبيقه أو تأويله كان القرار معيباً وحق للمحكمة أن تقضي إلغائه.. "[3].

---

[1] حكم الدائرة الإدارية في الكويت، القضية 2001/1075، جلسة 2002/5/28، حكم غير منشور

[2] رسلان انور، سلطة وضع تقارير كفاية الموظفين وضماناتها في دول مجلس التعاون الخليجي، مجلة الإداري، سلطنة عمان، عدد38، 29 ديسمبر1989، ص 401 وما بعدها

[3] حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 95/5، مجلة نقابة المحامين، العددان(1-2) لسنة 1959 ص1

وقضت في حكم أخر "أن القول بأنه إذا لم يشترط القانون تسبيب القرار الإداري، فـان ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد، بل لابد من أن يقوم القـرار الإداري علـي شبهه أو مسوغه القانوني، وان كان قولاً صحيحاً، ألا أن عبء إثبات أن القرار قد بنـي علـي سبب غير قانوني أو واقعي صحيح يقع في مثل هذه الحالة علي عاتق المـدعي"[1]. ويتـضمن تسبيب القرار التأديبي عده عناصر أهمها: [2]

أولا : تحديد الواقعة أو الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية، وان لا تكون هذه الوقـائع حقيقـة لا وهمية، وأنها تشكل جرما يعاقب عليه القانون.

ثانيا: بيان الأساس القانوني الذي استندت إليه السلطة التأديبية اعتبار أن الذنب المقترف من قبل الموظف يشكل جرما تأديبيا، فيجب أن يكون الأساس القانوني واضحا، ومع أن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) علي النحو المقرر في القانون الجنائي، إلا أنها تخضع للشرعية بالمعني الواسع، فهي ترتبط بمخالفة قاعدة أو أمر ملزم[3].

ثالثا: الرد علي ما يبديه الموظف من أوجه الدفاع: إذا يتضمن تسبيب القرار التأديبي الرد علي ما يبديه الموظف من أوجه الدفاع، إذا كان هذا الدفاع متعلقا بموضوع الدعوي، أي أن الفـصل فيه لازم للفصل في الموضوع، فإنه يتوجب علي سلطة التأديب أن ترد علي هذا الدفاع، ولكـن السلطة التأديبية غير ملزمة بتعقب دفاع الموظف في كل وقائعه وجزيئاته، ما دامت قد أبرزت إجمالا الحجج التي كونت منها عقدتيها، طارحة بذلك ضمنا الأسانيد التي قام عليها دفاعه[4].

---

[1] حكم محكمة العدل العليا، بالقضية رقم 74/37، مجلة نقابة المحامين العددان (8-7) لسنة 1974، ص829

[2] السيد محمد إبراهيم، بحث بعنوان حدود الرقابة الإدارية علي صحة السبب في القرار الإداري، منشور فـي مجلة العلوم الإدارية س4، العدد الثاني، ديسمبر 1965، ص419 وما بعدها

[3] عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية، المرجع السابق، ص253

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1963/1/26، المجموعةس8ق، ص621

الفرع الثاني

أهمية التسبيب للجهة التأديبية

لا تقتصر أهمية تسبيب الجزاء التأديبي على الموظف المتهم فحسب، وإنما تبدو أكثر وضوحا بالنسبة للجهة التأديبية فعند وجوب تسبيب الجزاء التأديبي وعلم الجهة التأديبية بضرورة ذلك، فإنها لا تحكم بناءً على هوى وميل شخصي[1]، وإنما تتريث وتدقق وتزن الأمور قبل إصدار الجزاء التأديبي، الأمر الذي يؤثر على مضمون التصرف، ويجعل من متخذ الجزاء التأديبي رقيبا على نفسه عندما يتمهل ويلتزم بتجانس الأسباب في حكمه[2].

ومما لا شك فيه أن مراقبة الذات من أعظم الأمور في إتباع الحق والإجراءات القانونية السليمة، الأمر الذي يؤكد أن ضمانة التسبيب ليست ضمانه شكلية فحسب وإنما ضمانه موضوعية بدليل أثرها المترتب على مضمون التصرف نفسه، ويؤدي التسبيب إلى تدعيم الثقة بين الإدارة والموظف وتقوية لغة المخاطبة فيما بينهما، نظرا لكشفه عن الدوافع والمبررات التي أدت إلى اتخاذ الجزاء التأديبي بعد الرد على أوجه دفاع المتهم التي أثارها[3].

ولتسبيب الجزاء التأديبي أهمية كبيرة تعود على القضاء، فالتسبيب يمثل عون للقاضي في رقابته على صحة الجزاء التأديبي المطعون فيه[4]، حيث يتبين للقاضي الأسباب التي استندت إليها الجهة التأديبية في إصدار جزائها من خلال مراقبة الوجود المادي لهذه الأسباب وتكييفها القانوني[5].

---

[1] المعمري، محمد بن مرهون، تسبيب القرارات الإدارية، ص 133.

[2] العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 345.

[3] العنزي، سعد نواف، الضمانات الاجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص 371.

[4] محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 238.

[5] علي عبد الفتاح خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 317.

وعلى الجهة المقابلة فإن تسبيب الجزاء التأديبي يدعو القاضي إلى العناية في حكمة وإخراجه بالشكل السليم، حتى يتلافى عيوب التسبيب وقصوره، فعلم القاضي بضرورة التسبيب يجعله يتريث في إصدار أحكامه، وعدم إصدار جزائه في الدعوى إلا بعد إلمامه بجميع حيثياتها، الأمر الذي يعود بالنفع على جميع أطراف الدعوى[1].

والتسبيب لا يعود بالنفع على الأطراف المذكورة فحسب وإنما يعود بالنفع على النظام التأديبي بصفة خاصة، والفكر القانوني على وجه العموم لما يحققه من إعمال لمبدأ الفعالية وسرعة البت في الدعوى التأديبية، من خلال علم الموظف على ما يبنى عليه الجزاء التأديبي من أسانيد ووقائع[2].

الفرع الثالث

ضوابط تسبيب الجزاء التأديبي

أن استخلاص وبيان وقائع الدعوى من الأمور الطبيعية والمسلم بها والتي تقتضي احتواء الجزاء التأديبي على الوقائع التي بني عليها الجزاء التأديبي[3]، ونعني بالوقائع في مجال التأديب تلك الأفعال الايجابية والسلبية التي تكون الركن المادي للخطأ التأديبي[4]، وبما أن لسلطة التأديب أن تستند إلى صيغة عامة في تكييف العقوبة التأديبية، كأن تقرر أن الموظف قد خرج على مقتضى الواجب الوظيفي، أو انه لم يتجنب ما قد يؤخذ عليه، إلا أن هذه السلطة ملزمة بتحديد الوقائع المستوجبة للجزاء والتي يعد القيام بها خروجا على مقتضيات الوظيفة، بدليل عدم

---

[1] كنعان، نواف، تسبيب القرار الإداري كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس، 1992، ص 8.

[2] خليفة، عبد المنعم، الضمانات التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 224.

[3] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص225.

[4] العتوم منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص349.

كفاية التسبيب العام وسرد الاتهامات التي لا تعمل على تكون الركن المادي والمستدعي إيقـــاع الجزاء[1].

ويجب أن يكون التكييف صحيحاً ومستنداً إلى وقائع تجيزه ونعني بذلك الأسس التـــي استندت إليها الجهة التأديبية في اعتبار الذنب المقترف من الموظف يشكل جرمـــا تأديبيـــا[2]، أي الكشف عن الأساس القانوني الذي ينطوي عليه الإخلال بالواجبات المفروضة على الموظف.

حيث أن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ الشرعية كما هو الحال في القانون الجنـــائي، إلا أنها ترتبط بالشرعية بالمعنى الواسع بصورة مخالفة الأوامـــر والنـــواهي اللتـــان تعـــددهما التشريعات الوظيفية أو مخالفة مقتضيات الوظيفة العامة، سواء كان مصدرها العرف أو التشريع أو اللوائح، لذلك يكفي لقيام الأساس القانوني في القرار التأديبي انطواء فعل الموظف الايجـــابي أو السلبي على ما يعد إخلالا بالواجبات الوظيفية أو مقتضياتها[3].

---

[1] عبد البر، عبدالفتاح، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص514.

[2] العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 440.

[3] عبد البر، عبدالفتاح، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 523.

المطلب الرابع

التناسب بين العقوبة والذنب الإداري

يعد التناسب بين العقوبة الإدارية والذنب المرتكب من قبل الموظف احد الضمانات التي قررها المشرع الأردني، وطبقها القضاء الإداري في العديد من المبادئ القضائية الصادرة عنه في المنازعات التي عرضت عليه، ومن الملاحظ أن المشرع الأردني في مجال التأديب الوظيفي قد اوجب اختيار العقوبة المناسبة إذا كانت صادرة عن المجلس التأديبية، بينما لم ينص على التزام السلطات التأديبية، الرئاسية أن تختار العقوبة الملائمة أو المناسبة للذنب الإداري المرتكب[1].

ومن باب المقارنة فإن ركن الشرعية في مجال العقوبة الجنائية شمل اختصاص السلطة التشريعية في تقدير الجزاء المناسب لكل جريمة وذلك في ضوء تقسيم الجرائم والعقوبات إلى جنايات وجنح ومخالفات، وعلى ضوء هذا التقسيم وضع التقدير وقيدت سلطة القضاء في هذا المجال، وانه في الحالات التي يسمح فيها للقضاء بالتقدير فإن هذه السلطة التقديرية أيضا مقيده بحدود التشديد والتخفيف من العقاب بحسب ما قدره المشرع أيضا[2].

فالسلطة التشريعية إذا مكلفة بتحديد الرابط بين الجريمة والعقاب ولكن الأمر مختلف بالنسبة للجزاء التأديبي حيث اقتصر دور المشرع على تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر دون تحديد الرابطة اللصيقة بين درجة المخالفة ودرجة الجزاء[3].

---

[1] سليم سلامة حتاملة، الاجراءات والضمانات التأديب الموظف العام، منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، بغداد، 2006، ص 29.

[2] عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، المرجع السابق، ص316

[3] عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، المرجع السابق، ص316

وقد رأينا كيف عني المشرع بترك أمر هذا التحديد للسلطة الإدارية حين ألزمها بوضع لائحة الجزاءات ضمنها تحديدًا للمخالفات الإدارية والجزاءات وإجراءات التحقيق [1].

فالمبادئ التي ينبغي مراعاتها، سواء من قبل المشرع أو السلطات التأديبية، لأن فرض جزاءين تأديبيين أصليين عن مخالفة واحدة أمر ينم عن سياسة تحكمية، بعيدة عن قواعد العدل والمنطق، لأن ثنائية الجزاء تفترض ثنائية الخطأ، ومضاعفة الزجر بدون مبرر، الأمر الذي لا يحقق الهدف من الجزاء، وإنما يعبر عن مسلك معيب[2].

ولكن هذه القوانين والتشريعات لم تستطع الربط بين المخالفة والجزاء الملائم لها ولهذا أصبح هذا الأمر في متناول السلطة التأديبية رئاسية كانت أم قضائية، فأصبحت هذه تتولى إجراء عملية الملائمة بين درجة خطورة المخالفة التأديبية ودرجة جسامة الجزاء حسبما تقرره بمناسبة كل حالة على حده.

وتدخل في اعتبارها الظروف التي دفعته إلى ارتكاب هذه المخالفة، وأصبح هذا الاختصاص من قبيل السلطات التقديرية المقيدة بالحدود العامة التي قدمت حصرا للجزاءات التأديبية.

وكان في الإمكان أن يترتب على ذلك إفلات هذه السلطات من الرقابة القضائية خاصة إذا ما لحضنا الاختصاص المحدود لرقابة المحكمة الإدارية العليا في مصر كقضاء تمييز وهو لا يشمل الطعون استنادا إلى عيب إساءة استعمال السلطة التقديرية إلا أن قضاء المحكمة الإدارية في الكويت اتخذ اتجاها مخالفا.

---

[1] مادة (81) من قانون الخدمة المدنية الكويتي لعام 1978.

[2] العتوم، منصور إبراهيم:المسؤولية التأديبية للموظف العام. المرجع السابق. ص 159

وللقضاء والفقه أحكام وآراء مختلفة حول جواز إجراء الرقابة على تناسب الجزاء مع المخالفة، نبينها فيما يلي:

أولا: موقف القضاء من مبدأ التناسب:

في مصر:كان القضاء الإداري المصري ينكر على نفسه حق رقابة التناسب مـــا بـــين الجزاء والمخالفة، وبالمقابل يعترف للسلطات التأديبية المختصة بحرية تقدير خطورة المخالفـــة التأديبية وتقدير الجزاء المناسب، طالما بقي في حدود النصاب القانوني. ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن" للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة المادية أو القانونية التي تبرر تـــدخلها والخطورة الناجمة عنها، وتقدير الجزاء الذي تراه مناسبًا في حدود النصاب القانوني المقـــرر.[1] وبأن تقدير تناسب الجزاء مع الذنب الإداري من الملائمات التي تنفرد جهة الإدارة – السلطة التأديبية – بتقديرها بلا معقب عليها، وتخرج عن رقابة القضاء الإداري[2].

إلا أن القضاء المصري قد تطور في مرحلة لاحقة، فخرج في بدايته عن هذه القاعـــدة بالنسبة لقرارات تأديب العمد والمشايخ والطلبة، حيث وجد أن الجهات الإدارية تمعن في القسوة، وتسرف في تقدير الجزاء بالنسبة لهذه الطوائف لدواعي وأسباب حزبية، ولذلك بسطت محكمة القضاء الإداري رقابتها القضائية على القرارات التأديبية الصادرة بحقهم، بهدف حمايتهم مـــن تعسف الإدارة، واستندت في قضائها إلى أن عدم الملائمة الظاهرة بين الجريمة والعقاب فـــي القرار التأديبي يجعله مشوبًا بعيب الانحراف بالسلطة[3].

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 2\789 بتاريخ 1\3\1958 المنشور في مجموعة العشر سنوات، ص318.

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 2\177 بتاريخ 1\3\1958، المرجع السابق.

[3] إسماعيل، خميس:موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة المصرية، 2001.

وفي الأردن :ساير قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ما درج عليه القضاء المــصري فيما يتعلق بالاعتراف للسلطة التأديبية بصلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه مــن جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا انه أعتبر أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بان لا يشوب استعمال هذه الصلاحية غلو[1]. وقد أوضحت المحكمة بأن" من صور هذا الغلــو عــدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب وهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة ولا يتأتى هذا التامين إذا انطوى الجزاء على قسوة شــديدة أو الإفــراط المسرف في الشفقة فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق ويتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب وعليه فإذا كان الجزاء مشوبا بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا[2]."

---

[1] القرار رقم 62\1996 المنشور في الموقع الالكتروني www. Qnoun. com

[2] القرار رقم 74\1985 المنشور في الموقع الالكتروني www. Qnoun. com

المبحث الثالث

ضمانات التأديب اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية

تم التوسع في نطاق الضمانات التأديبية نظرا لأهميتها، ففي حال اســتنفاذ الــضمانات السابقة والضمانات المعاصرة للجزاء التأديب فهناك الضمانات اللاحقة علــي توقيــع الجــزاء المتمثلة بالضمانات الإدارية والتي تتمثل بالتظلم الإداري والضمانات القضائية والتــي تتمثــل بالطعن القضائي بالقرار الصادر بتوقيع الجزاء إلغاء وتعويضا وفقا للشروط والأوضاع المقررة قانوناً.

وإذا كان اللجوء للقضاء عن طريق الطعن في القرارات التأديبيــة يــشكل أحــد أهــم الضمانات اللاحقة للموظف والتي من خلالها يتمكن القضاء من رقابة قرارات الإدارة غير

المشروعة وهو ما يسمى بالرقابة القضائية، فإن هناك من الوسائل والطرق الإداريــة اللاحقة لتوقيع الجزاء ما يمكن أن يشكل ضمانات لتوقيع الجزاء التأديبي وهو ما يسمى(الــتظلم الإداري) والتي تتمثل في صور سنتحدث عنها تباعاً في المطلبين التاليين :

المطلب الأول

التظلم الإداري

يعد التظلم احد الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي أوقـع عليه من قبل السلطات التأديبية، وهذا التظلم يكون علي شكل التماس يتقدم به الموظـف إلـي السلطة التأديبية مصدرة القرار، أو يقدمه إلي الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، يطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاقا مع حكم القانون[1].

يمثل التظلم من الجزاء التأديبي ضمانة إجرائية مهمة نصت عليها غالبيـة التـشريعات المختلفة عندما سمحت للموظف أن يطعن أما الإدارة في قرار الجزاء الصادر بحقه، وذلك وفق شروط وأوضاع معينه سحب أو إلغاء أو تعديل الجزاء التأديبي[2]، ويعتبر التظلم من أهم وسائل تحريك الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة علي نفسها، لاسيما بالنسبة للجـزاءات التأديبيـة فاهمة وخطورة الجزاء وجسامة الآثار التي تترتب عليه تستوجب فتح المجال للموظف لطـرق باب الإدارة لعلها تعيد النظر في قراراها.

وحكمة التظلم كما قررت محكمة التمييز الكويتية هي " أن تقل المنازعات بـين الإدارة وأصحاب الشأن، وحتى يمكن للجهة الإدارية تدارك ما تقع فيه من أخطاء، لذلك قرر المـشرع عدم قبول طلبات الإلغاء المنصوص عليها في المادة الأولي ألا بعد التظلم منها إلي الجهة التـي أصدرتها أو الجهة الرئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وذلك حتـى تتهيـأ للإدارة فرصة دراسة أسباب التظلم قبل اللجوء إلي القضاء[3].

---

[1] الطماوي سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص11

[2] الجاسر بدرية، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دون دار نشر، 1982ص8

[3] الطعن رقم 166 لسنة1993 جلسة 1994/7/4 مجموعة أحكام القضاء الإداري، الفتوى والتشريع، المرجـع السابق، ص184

" كما يعرف بأنه" لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار أصدرته يعتقد أن معيب، ويطلب إلغاءه جزئياً أو كلياً[1].

أما عن أهمية التظلم فقد يرى المشرع أن الأفراد لو لجئوا إلى الإدارة قبل التجائهم إلى القضاء لأمكن حل كثير من الإشكاليات ودياً، وفي وقت أقصر، بدون إنفاق التكاليف التي يستلزمها الطريق القضائي، كما يمكن أن يخفف عن كاهل القضاء الكثير من القضايا إذا ما قضيت بطريقة ودية في مراحلها الأولى[2].

كما أجاز المشرع الأردني التظلم لتحقيق مايلي :

أ- تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة فيما يتعلق بحقوق المواطن والموظف

ب- فتح قنوات الاتصال بين الموظفين وجمهور المواطنين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخري في الحالات التي تتطلب ذلك

ج- الحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي

د- اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والأخطاء ويساهم في محاربة ومنع الفساد[3].

وهناك مظاهر للاتفاق والتشابه بين التظلم الإداري بهذا المعنى والطعن القضائي أهمها أن كلاهما يستهدف إيجاد حل للنزاع المطروح وإلزام الإدارة باحترام القوانين وعدم انتهاك حقوق الأفراد ومن جانب آخر فإن تقديم التظلم الو جوبي يقطع سريان ميعاد رفع الطعن

---

[1] العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، "دراسة قضائية تحليلية مقارنة، جامعة آل البيت دار المسار، للنشر والتوزيع، 2004، ص250.

[2] العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص249.

[3] المادة 161 نظام الخدمة المدنية الأردني 2007

القضائي واحتساب مدة جديدة للطعن من تاريخ رفض التظلم، أو من تاريخ انتهاء مدة هذا التظلم دون رد الإدارة[1].

وفي تقديرنا من أسباب استطالة أمد التقاضي إلزامية التظلم فالموظف لا يستطيع اللجوء مباشرة بطعنه إلي القضاء، وإنما يتحتم عليه أولا أن يذهب إلي الإدارة بتظلمه وهو ما يستغرق فترة زمنية كان بالإمكان تقليصها لو سمح للموظف باللجوء مباشرة إلي القضاء، فالتظلم يجب أن يكون اختياريا بحيث إذ أراد الموظف أن يتقدم بتظلمه إلي الإدارة أو أن يلجأ مباشرة إلي القضاء[2].

صور التظلم الإداري وإجراءاته

كما يقسم الفقه الإداري التظلم الإداري بالنظر إلى السلطة الإدارية التي يقدم إليها إلى ثلاثة أنواع :

1. **التظلم الولائي** : يتم التظلم الولائي عند تقديم التظلم أما الشخص الذي قام بإصدار القرار التأديبي المطعون فيه، ويعتبر التظلم الولائي من اضعف أنواع التظلمات الأسباب كثيرة أبرزها عدم توافر وصف الحيدة واجتماع صفة الخصم والحكم في من يتلقي التظلم وهو ما يضعف القيمة العملية للتظلم كثيرا

2. **التظلم الرئاسي** : وهو ذلك التظلم الذي يقدمه صاحب المصلحة إلى الرئيس الإداري الأعلى للمرؤوس الذي أصدر القرار، طالباً إلغاءه أو تعديله أو سحبه استنادا لما للرئيس من حق التوجيه والرقابة على قرارات مرؤوسيه مستمداً هذه الصلاحية من قاعدة تدرج السلم

---

[1] تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن محكمة العدل العليا تعتبر التظلم سبباً لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء فقط عندما يكون التظلم وجوبياً وليس جوازياً، كما سنرى ذلك لاحقاً. راجع في ذلك جمال الدين، سامي، الرقابة على أعمال الإدارة القضاء الإداري، منشأة المعارف، بالإسكندرية 1982ص 223

[2] سعيد الشتيوي، المسائلة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص137

الإداري وبموجب هذا التدرج يكون لكل موظف رئيس إلى أن ينتهــي هــذا التــدرج الإداري بالوزير[1] .

3. **التظلم إلى لجان إدارية:** قد تشكل لجنة إدارية من عدة موظفين إداريين على درجــة من الكفاءة و الخبرة للفصل في التظلمات التي تقدم إليها ويمكنها أن تحقــق للإفــراد بعــض الضمانات التي لا تتوفر في التظلمات الرئاسية وهذه اللجان الإدارية هي لجان تــنص علليهــا القوانين وفي حالات معينة ومحددة

ومن حيث اشتراط المشرع تقديم التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء، ينقسم إلى نوعين أيضا، فإما أن يكون تظلم وجوبي أو أن يكون اختياري والأصل أن التظلم اختيــاري، بحيــث يحــق للأفراد إثارة هذا التظلم أمام الإدارة ابتداءً، أو الطعن مباشرة ضد عمل الإدارة أمام القضاء، إلا أن المشرع قد ينص على وجوب تقديم التظلم الإداري قبل مباشرة الطعن أمام القضاء، وهذا هو مسلك المشرع المصري، من خلال ما ينص علية قانون مجلس الدولة من عدم قبــول الطعــن بالإلغاء قبل التظلم الإداري بالنسبة للطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القــرارات النهائية للسلطات التأديبية[2].

وعليه لا تقبل الدعوة القضائية إذا رفعها الموظف دون سابقة تظلم، وهذا ما أكد عليــة قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث قضت بأن القرارات النهائية للسلطة التأديبية يتعين على الموظف العمومي التظلم منها قبل التقدم بطلب إلغائها، وإذا ما تم التقدم بطلب إلغائها دون سابقة تظلم منها تكون الدعوى غير مقبولة[3].

---

[1] ندة، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مكتبة الجامعة الأردنية، ١٩٧٢، ص ٥٠

[2] انظر المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري، لسنة 1972م.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، قرار رقم 827، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء (42)، لــسنة 1986، ص1008.

وفي الأردن كان الأمر مغايرا لما ذهب إليه المشرع المصري؛ فالمشرع الأردني ترك أمر تقديم طلبات أو شكاوى التظلم على القرارات الإدارية اختياريا للمتضرر منها، بدلالة عــدم وجود أي نص قانوني يلزم ذلك المتضرر بتقديم تظلمه قبل المباشرة في دعوى الطعن القضائي، بل على العكس من ذلك حيث استخدم المشرع في نظام الخدمة المدنية صيغة جوازيه للــشروع بالتظلم الإداري، بدلالة استخدام عبارة يحق للموظف الاعتراض أو عبارة قابل للاعتراض[1].

وإلى ذلك يذهب قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، حيث قضت في حكم لها "بأن التظلم جوازي وليس وجوبي، وأجازت الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً، ويكون القرار الصادر عن المجلس المعترض عليه قرارا قطعيا غير قابــل للطعن أمام أي جهة أخرى، ويفهم من ذلك إن الاعتراض هو اعتراضا جوازيا متروك لخيــار من له حق الاعتراض وليس و جوبيا، ولا يشترط لقبول الطعن في القرار أمام محكمة العــدل العليا سبق الاعتراض لدى الجهة الأعلى، كما أن اعتبار القرار الصادر نتيجة الاعتراض قرارا قطعيا، فإن ذلك لغايات التظلم الإداري وليس لغايات الطعن أمام محكمة العدل العليــا، وعليــة يكون القرار الصادر من مجلس عمداء الجامعة قرارا إداريا نهائيا، قابل للطعن أمــام محكمــة العدل العليا، ولا يرد الدفع بأن القرار غير نهائي أو وجود طريق طعن موازي" [2].

ونستنتج مما سبق أن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية واضح الدلالة علــى جوازيــه استخدام التظلم الإداري لمن له الحق في ذلك، دون إدراجه كشرط متطلب للشروع فــي تقــديم دعوى الإلغاء.

---

[1] انظر المادة (161) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007، والتي تنص علــى انــه يحــق الاعتراض والتظلم في الحالات التالية...... الخ. فالمشرع يستخدم أسلوب التخيير للموظف بشأن استخدام هــذه التظلم من عدمه.

[2] محكمة العدل العليا الاردنية قرار رقم 98\99، مجلة نقابة المحامين، عدد (9-10) لسنة 1999، ص 3306

وفي الكويت يجب أن يكون التظلم قاطعا في معناه، موضحا بدقة ما يريده المتظلم منه، أما إذا صيغ التظلم في عبارات عامه لا تحديد فيها بالذات لما يقصده مقدمه فيما يتصل منه بشخصه مباشرة، وإنما اشتمل على مجرد بيانات عامة أو إجراء مقارنة بين وضعه و وضع زملائه من الموظفين، فإن مثل هذا التظلم غير مجد[1].

ويجب أن يشتمل التظلم على البيانات الآتية[2] :

1. أسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.
2. تاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ نشرة في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية أو تاريخ إعلان المتظلم به.
3. موضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها، وتقوم الجهة التي تتلاقى التظلم بقيده في سجل خاص، برقم مسلسل يبين فيه تاريخ تقديمه، ويسلم المتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه، أو يرسل بكتاب مسجل بعلم الوصول[3].

ولكي يقطع التظلم المدة التي يجب أن يقدم في خلالها، فإذا ما تقدم به ذو المصلحة فسنكون أمام احتمالين:

الأول : أن ترد الإدارة على التظلم صراحة بالرفض كليا أو جزئيا، وهنا يجب على الإدارة أن تبت في التظلم خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه، وإذا ما صدر القرار بالرفض

---

[1] الطماوي سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 605.

[2] انظر المادة الثانية من المرسوم الخاص بإجراء التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه والصادر بتاريخ 5\10\1981، منشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم، العدد 1378، ص 3.

[3] انظر المادة الثالثة من المرسوم الخاص بإجراء التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه والصادر بتاريخ 5\10\1981، منشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم، العدد 1378، ص 3.

وجب أن يكون مسببا[1]، وفي هذه الحالة يكون للمتظلم رفع دعوى الإلغاء في خلال ستين يوما من تاريخ رد الإدارة.

الثاني : أن تلتزم الإدارة جانب الصمت، وهنا اعتبر المشرع فوات مدة ستين يوما على تقديم الطلب دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة الرفض، ويكون رفع دعوى الإلغاء في هذه الحالة خلال ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوما الأولى.

والجدير بالذكر أن المشرع الأردني لم ينظم طريقة معينة، أو يضع إجراءات محددة لممارسة الطعن الإداري، لذا يبقى للموظف الحق بتقديم طعنه الإداري وفقا للإجراءات الإدارية المتبعة في الطعون الإدارية.

وقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (170\أ) الجهة الإدارية المختصة بتلقي طلبات التظلم الإداري، وهو مجلس الوزراء بناء على طلب من رئيس ديوان الخدمة المدنية بحيث يطلب من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات الكفيلة للتوقف عن تنفيذ القرار التأديبي وتصويبه، وفي حال عدم استجابة المرجع المختص للطلب يرفع رئيس الديوان الأمر إلى رئيس الوزراء، ولرئيس الوزراء إيقاف تنفيذ القرار بصورة مؤقتة الى حين البت في موضوع القرار وإصدار قرار نهائي فيه، ويتوجب على صاحب المصلحة أن يقدم طعنه الى مجلس الوزراء خلال (60) يوما من تاريخ صدوره[2].

---

[1] المادة السابقة من قانون إنشاء المحكمة الإدارية الكويتية بالمحكمة الكلية.

[2] حتاملة، سليم سلامة، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 120.

المطلب الثاني

الطعن القضائي

يعد الطعن القضائي آخر وأهم حصن يلجأ إليه كل متضرر، سواء في مجال القانون الخاص أو العام، وفي مجال القانون العام، تعد الرقابة القضائية الممارسة على القرارات الإدارية أهم ضمانه للموظف العام بعد استنفاذ كافة السبل لإعادة حقوقه، بحيث تعمل تلك المحاكم على إلغاء أي قرار يخرج من حدود الشرعية[1].

فالطريق إذن أمام الموظف هو الطعن، وهذا الأسلوب المهم، يمثل ضمانة أكيدة للحقوق التي أقرتها القوانين للموظف العام، بحيث يوفر الحماية له من خلال مقاضاة الدولة التي عينت ورسمت له طريق الواجب إتباعها للحصول على حقوقه وتصحيح أوضاعه[2].

ولهذا فان حق التقاضي من الحقوق العامة التي يجب أن تعترف بها الدساتير للأفراد بصفة عامة[3]، ويعتبر حق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيدة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار الجزاء التأديبي الموقع، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء. [4]

القرارات التأديبية في الأردن قد تصدر عن السلطات التأديبية الرئاسية، وقد تصدر عن مجالس التأديب، إلا أن النظام التأديبي في الأردن يخلو من محاكم تأديبية حتى الآن، وإذا كان

---

[1] حتاملة، سليم، القضاء الإداري (طعون الموظفين) دار اوغاريت للنشر والتوزيع، 2005، ص120.

[2] حتاملة، سليم، القضاء الإداري (طعون الموظفين) المرجع السابق، 2005، ص120

[3] تقضي المادة (68) من دستور جمهورية مصر العربية بأن"التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء

[4] الحلو، ماجد راغب:**القانون الإداري**. الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية. سنة 1994، ص 366.

الاختصاص بنظر الطعون على القرارات التأديبية في مصر يختلف تبعًا لاختلاف الجهة مصدرة القرار – إدارية أم قضائية– ، فالأمر على غير ذلك في النظام التأديبي الأردني، حيث تخضع كافة القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية والمجالس التأديبية للطعن أمـــام جهـــة قضائية واحدة. وهي ومحكمة العدل العليا الأردنية.

وقد تعددت أوجه إلغاء القرارات الإدارية، فإذا شاب تلك القرارات أي عيب من عيوب الإلغاء فأن القضاء سوف يلغيها، وتطبيقا لنص المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا رقـــم (12) لسنة 1992، فإن أوجه إلغاء القرارات التأديبية، قد جاءت على النحو التالي[1] :

- عيب السبب
- عيب الاختصاص
- عيب مخالفة القوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
- عيب الشكل.
- عيب انحراف السلطة.

وهذه الأوجه في مجملها تمثل الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء، بحيث يـــستطيع الموظف أن يطلب بالاستناد إلى أي وجه من أوجه الإلغاء السابقة إبطال القرار التأديبي، إذا ما ثبت وجوده فعلا، فللقاضي المعروض أمامه النزاع أن يلغي ذلك القرار بحيث تزول آثاره بأثر رجعي، وبالإضافة لصلاحية المحكمة بالإلغاء، فقد أضاف المشرع اختصاص آخر، تمثل فـــي صلاحية المحكمة بأن تحكم بالتعويض عن الأضرار المادية، أو المعنوية، التـــي قـــد تـــصيب

---

[1] حتاملة، سليم، القضاء الإداري (طعون الموظفين) المرجع السابق، 2005، ص121

الموظف جزاء إيقاع العقوبة علية، وذلك تطبيقا لنص المادة التاسعة، الفقرة (ب) من قانون محكمة العدل العليا، وتحكم المحكمة بالتعويض سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية[1].

وقد حددت المادة السابعة من قانون إنشاء المحكمة الإدارية في الكويت المواعيد التي يجب تقديم الطعن خلالها، فنصت على أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً[2].

وعليه فقد بينت المادة الرابعة الأسباب التي يمكن الاستناد إليها في الطعن على القرارات التأديبية حيث جاءت على النحو التالي [3] :

- عدم الاختصاص.
- وجود عيب في الشكل.
- مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
- وإساءة استعمال السلطة.

الفرع الأول

مفهوم الجزاء الخاضع للطعن

لا يعتبر كل إجراء تتخذه السلطة الإدارية، ويترتب عليه الانتقاص من مزايا الموظف المالية أو الأدبية من الجزاءات التأديبية الخاضعة للطعن على مشروعيتها أمام القضاء التأديبي، وتحديد ما إذا كان إجراء ينطبق عليه وصف الجزاء التأديبي وبالتالي يخضع للطعن على

---

[1] حتاملة، سليم، القضاء الإداري (طعون الموظفين) المرجع السابق، 2005، ص122

[2] محكمة الاستئناف العليا، دائرة التمييز، قضية رقم 168\1982 بتاريخ 1\6\1983، حكم غير منشور.

[3] الطبطبائي، عادل، الوسيط في قانون الخدمة الكويتي، الطبعة الثالثة، مطبوعات جامعة الكويت، 1998، ص501

شرعيته أمام القضاء التأديبي أمر في غاية الأهمية، لا سيما بالنسبة للمشرع الكويتي والذي تبنى الأسلوب الحصري في تحديد اختصاصات المحكمة الإدارية، وبالتالي تخرج كثيرا من القرارات عن رقابة القضاء والذي لا يمكن التعقيب عليها.

وإذا كانت الجزاءات التأديبية الصريحة لا تثير مشكلة في هذا الصدد، على اعتبار أن المشرع[1] نص عليها في قائمة الجزاءات في قوانين التوظيف المختلفة، إلا أن هناك طائفة من الإجراءات كالتدابير الداخلية وان كانت لا تخضع كأصل عام للطعن في شرعيتها أمام القضاء التأديبي، إلا أن الإدارة قد تستخدم تلك الإجراءات للنيل من الموظف العام وعقابه لذا سوف نتناول في هذا الموضوع مدى جواز الطعن على القرارات الإدارية[2].

تتعلق مشكلة العقاب المقنع في واقع الأمر بأخلاقيات الإدارة وسلوكها في مواجهة موظفيها، حيث تقوم في هذا الصدد عمدا بتوقيع عقوبات بالمعنى الصحيح للفظ على موظفيها عن طريق خفي غير قانوني مستخدمة في تحقيق مآرب إلحاق الأذى بالموظف في بعض الأحيان بإجراءات غير منصوص عليها بالقانون وفي أحيان أخرى إجراءات منصوص عليها ولكنها تستخدمها في غير الأغراض التي تقررت من اجله[3].

ومن ابرز تطبيقات العقوبة المقنعة النقل والندب فمن المعروف أن للجهة الإدارية سلطة تقديرية في نقل وندب الموظفين طالما هي استهدفت في قراراتها صالح المرفق العام بتوزيع العمل داخله[4].

---

[1] محمد عبداللطيف، تسبيب القرار التأديبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 118.
[2] الصاوي، علاء محمد، حق المتهم في محاكمة عادلة، دار النهضة العربية، 2001، ص 79.
[3] محمد عبداللطيف، المرجع السابق، ص 124
[4] الطبطبائي، المرجع السابق، ص512

وفي ذلك تقول محكمة التمييز الكويتية أن " الموظف بحسب الأصل ليس له ادعاء بحق مكتسب في العمل في مكان معين أو البقاء في وظيفة معينة يشغلها تعيينا أو ندبا لأنه في مركز قانوني يجوز تغييره في أي وقت فللإدارة سلطة نقله من وظيفة إلى أخرى تعادلها تبعا لما تقتضيه صالح العمل ما دام النقل يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ولا يشوبه سوء استعمال السلطة"[1].

ومن ابرز العقوبة المقنعة أيضا الإحالة إلى التقاعد عندما تسيء الإدارة استخدام هذا الإجراء فكما هو معروف فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إحالة الموظف للتقاعد على اعتبار أن حسن تنظيم الجهاز الإداري قد يتطلب مثل هذا الإجراء.

وقد اختلف الفقه في الكويت حول طبيعة الإحالة إلى التقاعد المنصوص عليها في المادة (76) من قانون الخدمة المدنية الكويتي فذهب البعض إلى القول بأن قرار الإحالة إلى التقاعد في القانون الكويتي المنصوص عليها في المادة (76) ليس ألا عزلا بغير الطريق التأديبي[2]، فيما يرى البعض الأخر إن الإحالة إلى التقاعد ليست إلا شكلا من أشكال العقوبة التأديبية للموظف خصوصا إذا ما تمت رغم إرادته وعلى غير مشتهاة على اعتبار إن إحالة الموظف إلى التقاعد يؤدي إلى فقدانه ميزات مالية إضافة إلى ما يلحقه من ضرر أدبي [3].

الفرع الثاني

اثر الطعن في الجزاء التأديبي

يترتب على الطعن في الجزاء التأديبي العديد من الآثار الهامة والتي من أبرزها إلغاء الجزاء غير المشروع والتعويض عنه، حيث يترتب على حكم الإلغاء اعتبار القرار كأن لم يكن

---

[1] حكم محكمة التمييز رقم (2001\805) إداري، جلسة 2003\5\5، حكم غير منشور.

[2] الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية، ذات السلاسل، 1981، ص 288.

[3] المقاطع، محمد، القانون الإداري الكويتي، دون ناشر، 1997، ص 312.

وهذا الأمر يستتبع العودة بالحالة وكأن القرار الملغي لم يصدر قط أو لم يكن له أي وجود قانوني ومن ثم يقتضي الأمر إهدار كل اثر للقرار المذكور من وقت صدوره[1].

وإلغاء القرار التأديبي هو إعدام لهذا القرار سواء في الماضي أو المستقبل مع محو الآثار التي تترتب على القرار الملغى، فالإلغاء هو إنهاء أو تجريد القرارات الإدارية من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل أي بأثر رجعي [2].

ويتمتع حكم الإلغاء بحجية مطلقة على اعتبار إن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية تقوم على مخاصمة القرار وبالتالي فإن إلغاء الجزاء التأديبي لا يقتصر على الموظف، وإنما على الكافة، كما إن إلغاء الجزاء التأديبي لا يسري بالنسبة للمستقبل فحسب، وإنما يرتد سريانه إلى سوم اتخاذ الجزاء، ويعتبر الجزاء، ويعتبر الجزاء كأن لم يكن أصلا[3].

ولا يقتصر هذا الإلغاء على الجزاء ذاته فحسب بل ويشمل الآثار المترتبة عليه، كالعقوبات التبعية فهذه الأخيرة تزول بزوال الجزاء الأصلي، على أن الحكم الصادر بالإلغاء لا يستتبع سوى إلغاء القرار المطعون فيه ولا يمتد إلى قرارات أخرى لا تعتبر من الآثار القانونية التي تترتب حتما على القرار المطعون فيه[4].

---

[1] العنزي، سعد نواف، المرجع السابق، ص256.

[2] العنزي، سعد نواف، المرجع السابق، ص257.

[3]. العنزي، سعد نواف، المرجع السابق، ص260

[4] فتوى الجمعية العمومية في مجلس الدولة رقم (1158) بتاريخ 5\11\1998، ملف 86\3\959، جلسة 21\10\1998، والمنشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول يناير، 2001، ص 191.

الفصل الخامس

الخاتمة

تناول الباحث من خلال هذه الدراسة بنوع من التفصيل الضمانات التأديبية للموظف العام المرتكب لمخالفة تأديبية في كل من الأردن والكويت، ومدى كفالة هذه الضمانات لحق الموظف في الدفاع عن نفسه في مواجهة الإدارة في حال اتهامه بارتكاب مخالفة تأديبية، وذلك من خلال تقسيم هذه الضمانات إلي ضمانات سابقة علي إصدار القرار التأديبي، وضمانات معاصرة للقرار التأديبي، وضمانات لاحقة للقرار التأديبي، سعيا من الباحث في توضيح الإجراءات المتبعة بنوع من التسلسل المطبق فعليا سواء من قبل الإدارة أو الموظف علي حد سواء.

وذلك من خلال استعراض النصوص القانونية في كل من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وقانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979، وكذلك أحكام كل من القضاء الإداري الأردني والقضاء الإداري الكويتي وبيان نهج كل منهما فيما يتعلق في الضمانات التأديبية للموظف العام، والتي تم تناولها بنوع من التحليل والمقارنة التي تبين مدي فعاليتها وكفايتها في حماية حق الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية في الدفاع عن نفسه وتقديم دفوعه في مواجهة الإدارة ومنعها من التعسف في اتهام الموظف العام.

وقد سعي الباحث لبيان القصور القانوني والثغرات القانونية التي قد تستغلها الإدارة في معاقبة الموظف المرتكب لمخالفة تأديبية في كل من الأردن والكويت، وإسنادها بأحكام القضاء الإداري التي تمثل التطبيق الفعلي لهذه النصوص ومدي موافقة القضاء الإداري للمشرع ونقاط الاختلاف التي من خلال استعراضها توضح الغموض واللبس لبعض النصوص وهي الخطوة الأولي لإدراك هذه الثغرات وبالتالي التمني علي المشرع بالعمل علي جبها أو تلافيها.

أولا : النتائج

1. لابد من توافر مجموعة من الضمانات التأديبية التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية فيجب مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وأعمال مبدأ حظر تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة.

2. لابد كذلك من التحقيق مع الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية مع ضمان حيادية أعضاء ومجالس لجان التأديب، وذلك بضمان حياد سلطتي الاتهام والحكم وتطبيق مبدأ الرد والتنحي، مع وجوب تنسيب القرارات الصادرة من تلك السلطات، وتناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية المرتكبة.

3. في حال انقضاء الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة لإصدار القرار التأديبي لابد من إتاحة الفرصة للموظف ليقدم تظلمه للجهة مصدرة القرار الإداري تظلما ولائيا وكذلك تظلما رئاسيا للجهة الرئاسية لمصدر القرار الإداري، بل ينبغي حماية حق الموظف في رفع كل من دعوي إلغاء القرار الإداري الصادر بحقه وكذلك دعوي التعويض عن القرار المذكور.

4. حقق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قدراً كبيراً من الحماية للموظف من خلال حصر الجزاءات التأديبية، وعدم جواز عقاب الموظف ألا بأحدي العقوبات المنصوص عليها، ألا أن حرية اختيار العقوبة من بين هذه العقوبات لأي مخالفة (بسبب عدم حصر الجرائم التأديبية) قد تؤدي إلي تشديد العقوبة علي نحو لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة ولا يمكن تدارك هذا الخلل إلا من خلال مراجعة القضاء الذي لا يتردد في إلغاء الجزاء لعدم الملائمة الظاهرة بين الجريمة والجزاء.

ثانيا : التوصيات

1. تتمثل ضمانة المواجهة باستجواب الموظف وبتمكينه من الدفاع عن نفسه، وذلك بتمكين الموظف من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة كتابة أو شفاهة ووجوب أن تكون المساءلة التأديبية حضورية إلا أن المشرع الكويتي أجاز أن يتم التحقيق بغياب الموظف إذا تطلبت مصلحة التحقيق ذلك بالرغم من أن هذه الإجازة تنقص من ضمانات تأديب الموظف العام، كما أن المشرع الكويتي لم يتطرق لحق الموظف في الاستعانة بمحام، فيا حبذا لو أن المشرع الكويتي يتطرق لهذه الضمانات حماية لحق الموظف في الدفاع عن نفسه.

2. تعد كفاءة أعضاء هيئات التحقيق واحتوائها علي عضو قانوني من الضمانات التي يجب توفيرها للموظف العام ومن خلال بحثي هذا باستعراض التحقيق وتحديد الجهة المختصة بإحالة الموظف إلي التحقيق وتشكيل هيئات التحقيق في كل من الكويت والأردن، وقد وجدت قصورا في تشكيل هيئات التحقيق حيث تفتقر في عضويتها بعض العناصر المؤهلة تأهيلا قانونيا، فلا ضمان بقيام هيئات التحقيق بدورها بكفاءة واقتدار ولا شك بأن في ذلك إهداراً لضمانة مهمة الموظف المتهم.

3. يشكل إلغاء مجالس التأديب في الكويت بصدور القانون رقم (15) لسنة 1979 انتكاسا في تطور النظام التأديبي الكويتي، حيث كانت مجالس التأديب بمثابة المحاكم التأديبية وما كان يسود تشكيلها من عناصر قضائية تتفق مع طبيعة مهمة التأديب علي اعتبار أن التأديب مسألة قضائية كما أن وجود العنصر القضائي يكفل الحيدة فضلاً عن التخصص من الناحية القانونية، وان يحذو بذلك حذو المشرع الأردني، ألا أن هذا الإلغاء يتنافى مع مبادئ العدالة التي تنادي بأن يعهد بمهمة المساءلة والتأديب إلي لجان تتعدد فيها الآراء وتحقق الحيدة والنزاهة، ويتمني

الباحث علي المشرع الكويتي إعادة العمل بمجالس التأديب ومنحها صـــلاحيتها الـــسابقة قبـــل صدور قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979.

4. يؤخذ علي المشرع الكويتي إجازة القيام بالتحقيق التأديبي بدون حضور الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية إذا اقتضت مصلحة التأديب ذلك، لما في ذلك من إهدار لحق الموظـــف في مواجهة المخالفات التأديبية المنسوبة إليه وحرمانه من مواجهة خصومة وإبداء دفوعه، فيـــا حبذا لو أن المشرع اوجب حضور الموظف التحقيق في كافة الحالات حتى لا يتم هـــدر تلـــك الضمانات، كما أن عبارة "إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك" عبارة فضفاضة قد تستغلها الإدارة في إجراء محاكمات صورية ويؤدي لتوغلها علي حقوق الموظف العام، وكذلك فـــإن المـــشرع الأردني قد أجاز التحقيق الغيابي عند إيقاع عقوبات بسيطة وذلك يعد إهدار لـــضمانة التحقيـــق للموظف المتهم.

تمت بحمد الله

قائمة المراجع

الكتب والابحاث

1. القران الكريم، سورة النساء، آية رقم (56).
2. صحيح البخاري، ص338.
3. أبو العينين ماهر، دعوى الإلغاء وفقا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، الطبعة 5، 2002.
4. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،. سنة2005.
5. إبراهيم، السيد محمد :شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة. دار المعارف. سنة 1966
6. بركات، عمرو فؤاد، السلطة التأديبية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 1979
7. بسيوني، حسن السيد، دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة، عالم الكتاب، مصر 1988.
8. بكر قباني في كتاب القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، 1970.
9. البنداري عبد الوهاب، العقوبة التأديبية.
10. بندق، منصور، علاقة الموظف بالدولة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الإسكندرية، 2001.
11. بهبهاني سلوى، النظام الوظيفي في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية، الشركة العصرية للطباعة، الكويت، دون سنة نشر.
12. جعفر، محمد يوسف، المسؤولية الجنائية في الفقه المصري، 1973، دار الجلاء للنشر، القاهرة

13. الجاسر، بدرية، سلطة التأديب في قوانين التأديب بالكويت، مطبوعات جامعة الكويت، سنة 1994

14. الجاسر بدرية، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دون دار نشر، 1982.

15. الجازي، تيسير خالد، الموظف العام، ط2، 1996، دار المنار للنشر والتوزيـــع، عمـــان الأردن

16. جمال الدين سامي، الرقابة علـــي أعمـــال الإدارة القــضاء الإدارة، منــشأه المعـــارف، الإسكندرية، 1982.

17. حتاملة، سليم، القضاء الإداري (طعون الموظفين) دار اوغاريت للنشر والتوزيع، 2005

18. حتاملة، سليم سلامة، الإجراءات والضمانات القانونية لتأديب الموظف العام، منشور فـــي مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرة، بغداد، العدد (10)، 2006.

19. حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969

20. حشيش، عبد الحميد، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، 1977.

21. الحسيني سامي، ضمانات الدفاع، مجلة الحقوق والشريعة الصادرة عن جامعة الكويـــت، السنة الثانية، العدد الأول، 1978.

22. الحلو ماجد راغب، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، ذات السلاسل، ط1، 1980.

23. الحلو ماجد، بحث الاعتداء علي المال العام، منــشور بمجلـــة كليـــة الحقـــوق بجامعـــة الإسكندرية، العدد الثاني من السنة السادسة عشر.

24. الحلو ماجد، بحث السرية في أعمال السلطة التنفيذية، المنشور بمجلة كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، العدد الأول والعدد الثاني، المجلد 17.

25. الحلو، ماجد، القضاء الإداري، منشاة المعارف، طبعة 2004

26. الحلو، ماجد راغب:**القانون الإداري**. الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية، الكويت،. سنة 1994

27. حلمي، يوسف احمد، المبادئ القانونية العامة، دار الثقافة والنشر، لبنان

28. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة.

29. خليفة عبد العزيز، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، بدون ناشر، 2003.

30. رسلان أنور، سلطة وضع تقارير كفاية الموظفين وضماناتها في دول مجلس التعاون الخليجي، مجلة الإداري.

31. سرور، احمد فتحي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، طبعة 2001،

32. سرور، احمد فتحي، الوسيط في قانون العقوبات – القسم العام – ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996

33. سعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002

34. السيد محمد إبراهيم، بحث بعنوان الرقابة الإدارية علي صحة السبب في القرار الإداري، منشور في مجلة العلوم الإدارية س4، العدد الثاني، ديسمبر كانون الأول، 1965.

35. السعدوني، لهام محمد : أحكام القضاء الإداري. دار الطباعة الحديثة للنشر القاهرة، 1988

36. السعيدي، سيف سالم، النظام القانوني لتأديب الموظفين، دراسة مقارنة، الجامعة الأردنية

37. سليمان عبد المنعم، النظرية العامة لقانون العقوبات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.

38. السهلي، محمد مشبب، المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير. جامعة عمان العربية. عمان 2006

39. الشتيوي سعد، المسائلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، شارع سوتير- الأزاريطة، 2008.

40. شفيق إمام، نظام العاملين في الحكومة والقطاع العام، دون دار نشر، 1977.

41. شرف احمد عبد الرحمن، النظام القانوني للموظف العام، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983

42. شنطاوي علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، الأردن، 1998.

43. شطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة، الكتاب الثالث، مكتبة الجامعة الأردنية، 1997

44. شطناوي، علي خطار - الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان.

45. الشريف، عزيزة، مساءلة الموظف العام في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1997

46. الشريف، عزيزة النظام التأديبي وعلاقته بأنظمة الجزاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988

47. عزيزة الشريف، ضمانات التحقيق، بحث مقدم لبرنامج الدورات التدريبية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 2002

48. الصروخ، مليكة، سلطة التأديب في الوظيفة العامة. رسالة دكتوراه، جامعة عين شـمس مطبعة. الجبلاوي 1989 م

49. الصاوي، علاء محمد، حق المتهم في محاكمة عادلة، دار النهضة العربية، 2001

50. طاهر موسي عطية، علاقة الحكومة المركزية بالسلطة المحلية، دراسة عن دولة الكويت، مطبوعات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دمشق، 1972.

51. الطماوي سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط6

52. الطماوي ممدوح سليمان محمد، القضاء الإداري–الكتاب الثالث–قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1979.

53. الطماوي سليمان، الجريمة التأديبية، دار الثقافة العربية للطباعة، 1975.

54. الطبطبائي، عادل، الشروط الشكلية والموضوعية في التحقيق الإداري، بحث مقـدم إلـى برنامج الدورات التدريبية في كلية الحقوق في جامعة الكويت، 2002

55. الطبطبائي، عادل، الوسيط في قانون الخدمة الكويتي، الطبعة الثالثة، مطبوعات جامعـة الكويت، 1998

56. طنطاوي ممدوح، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الثانيـة، سـنة 2003.

57. الطهراوي، هاني علي، طبيعة المخالفات التأديبية ومبدأ المـشروعية، جامعـة الزرقـاء الأردن، بدون سنة نشر.

58. عبد البر، عبد الفتاح، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة

59. عبد العال، محمد حسنين، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 178.

60. عبد العال، احمد، ثروت، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، أسيوط، دار النشر والتوزيع، 1965.

61. عبد الهادي، بشار جميل، دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري، دار الفرقان، الطبعة الأولى – عمان، الأردن، 1983

62. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط2، بلا ناشر، الإسكندرية، 2004

63. العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، "دراسة قضائية تحليلية مقارنة، جامعة آل البيت دار المسار، للنشر والتوزيع، 2004

64. عبد الفتاح خالد، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام 1999/1990 الجزء الثاني، ط1999.

65. عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار التأديبي، مجلة العلوم الإدارية، جامعة القاهرة، لسنة 1966، العدد2

66. العتوم، منصور، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة دمشق، ط ١ منشورات مطبعة الشرق، عمان 1984.

67. العتيبي، صالح ناصر، تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقيام المسؤولية المدنية للموظف العام، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، سنة28 سبتمبر، 2004

68. العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام – دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع. ٢٠٠٧ م

69. عزت، فهمي، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1980

70. علي عبد الفتاح خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002،

71. العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، 2007.

72. عبد السلام عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة 2004.

73. عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبات التأديبية وأهدافها، رسالة دكتورا، جامعة عين شمس، 1998

74. عياش، امجد نافع، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، 2007.

75. فهمي، مجدي ياسين، القانون المدني في الفقه المقارن، 2001، دار النهضة المصرية، القاهرة

76. عماد عطوه، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

77. القبائلي، سعد حماد، ضمانات حق المتهم في الدفاع، دار النهضة العربية، 1998

78. القبيلات حمدي، القانون الإداري، الجزء الثاني(القرارات الإدارية-العقود الإدارية-الأموال العامة-الوظيفة العامة)، دار وائل للنشر-الأردن، ط1، 2010.

79. القهوجي، على عبد القادر، أصول علمي الإجرام والعقاب، دار الانجلو المصرية، 1998

80. كنعان نواف، القانون الإداري–الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2003.

81. نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس 1992.

82. محارب، علي جمعة، التأديب. الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1986

83. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرار التأديبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996

84. محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، جامعة القاهرة، السنة الخامسة، العدد الأول 1965

85. محمد فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري، دار المعارف، 1978

86. محمود نجيب حسني، قانون العقوبات القسم العام، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1998.

87. المعمري محمد بن مرهون، تسبيب القرارات الإدارية.

88. المقاطع، محمد، القانون الإداري الكويتي، دون ناشر، 1997

89. الملط، محمد جودت، المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1967

90. الملا سامي صادق، حق المتهم في الصمت، مجلة الأمن العام، السنة 14، عدد53، ابريل 1971.

91. المرصفاوي حسن، ضمانات الحرية الفردية في التحقيق الابتدائي، مجلة مصر المعاصرة.

92. يسري، عمر، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 1994

93. ندة حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مكتبة الجامعة الأردنية، 1972.

94. ياقوت، ماجد محمد، أصول التحقيــق فــي المخالفــات التأديبيــة، منــشات المعــارف، الإسكندرية، مصر، 2000